

¿Es importante la OMC en los tiempos del ALCA y el TLC?

Hacia una estrategia de negociaciones comerciales Perú 2003 - 200?

Ricardo Paredes Castro¹

45

1. Introducción

Es claro que el tema del comercio internacional tiene una presencia cada vez mayor en el debate público peruano. No solo en los pequeños círculos gubernamentales, empresariales y académicos en los que estaba circunscrito sino, también, en amplios sectores de la sociedad civil organizada y en el común del público.

En el Perú, este «redescubrimiento» del tema comercial se debe a procesos y acontecimientos tan importantes como la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la entrada a la etapa final del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la renovación y ampliación de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés), las

¹ Los puntos de vista expresados en este documento de discusión son **estrictamente** del autor. Este artículo fue elaborado el 23 de octubre de 2003 con anterioridad a la VIII Reunión Ministerial de Miami, por lo que es necesario revisar el anexo al final del artículo.

negociaciones sobre el Arancel Externo Común (AEC) en la Comunidad Andina (CAN) y el desarrollo del Plan Estratégico Exportador (PENX), entre otros.

Sea a favor o en contra, lo importante es que el tema comercial ha despertado el interés general y se está discutiendo cada vez más. Lamentablemente, este debate se realiza con altos niveles de desconocimiento y falta de información, así como con tergiversaciones debido a tendencias u opiniones políticas altamente subjetivas.

Se debe reconocer que el análisis de estos temas es complicado porque involucra factores tanto políticos como económicos y, la mayoría de las veces, se trata de temas que son muy sensibles en la política interna de muchos países. Sin embargo, esta particular situación no impide que el análisis pueda ser tratado de la manera más técnica posible.

1.1. Política comercial

Para una economía pequeña como la peruana, con pocos consumidores de escaso poder adquisitivo, la senda del crecimiento económico sostenido y duradero está necesaria y estrechamente ligada a un desarrollo productivo exportador. En este sentido, la política comercial debe tener como objetivo brindar las condiciones necesarias para que el sector productivo peruano pueda vender sus productos y ofrecer sus servicios al exterior con un alto crecimiento, de manera sostenible y sin enfrentar barreras.²

46

Las herramientas para alcanzar este objetivo deben ser las negociaciones comerciales, la promoción comercial y la facilitación del comercio. Este estudio se enfoca en las negociaciones comerciales internacionales, analizando los procesos en los que participa el Perú, con miras a contribuir con la elaboración de una estrategia de mediano plazo.

1.2. Negociaciones comerciales internacionales

Lo primero que debe quedar en claro es que las negociaciones comerciales internacionales no son *finés en sí mismos* sino todo lo contrario: son, más bien, medios para alcanzar objetivos de política comercial como son la diversificación y crecimiento de la oferta exportable; la diversificación y consolidación de empresas, productos y servicios peruanos ofrecidos al exterior; y el desarrollo de una cultura exportadora, entre otros objetivos de política.³

² Es importante señalar la necesidad de contar con las condiciones o llevar a cabo las reformas necesarias (necesidades institucionales y posibilidad de contar con recursos humanos, tecnología e infraestructura adecuada, entre otras condiciones) para que el crecimiento económico, fruto de la liberalización comercial, sea el mayor y el más duradero posible.

³ Establecidos en el Plan Estratégico Exportador 2003-2013 (PENX).

A partir de esa premisa y en el marco de los objetivos de política comercial, los objetivos que las negociaciones comerciales deben alcanzar son los siguientes:

- mayor acceso *real*⁴ a los mercados internacionales para productos y servicios; y
- normas que regulen y faciliten el comercio internacional, haciéndolo cada vez más transparente y predecible.

El Perú es parte de varios procesos de negociaciones comerciales: es miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que actualmente está embarcada en la Ronda Doha; participa en el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); es miembro de la Comunidad Andina; tiene suscritos varios acuerdos bilaterales en el marco del ALADI; está negociando un Tratado de Libre Comercio con Tailandia; y está realizando los esfuerzos necesarios para iniciar la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Al ser medios para alcanzar los mismos objetivos, es importante tener en cuenta y manejar con destreza los mecanismos y componentes de cada uno de estos procesos (plazos o *deadlines*, temas que incluyen períodos de desgravación, entre otros) y las interrelaciones existentes entre ellos. Asimismo, todos los procesos deben ser valorados dinámicamente de acuerdo con las potencialidades de éxito en cada uno, es decir, se debe saber, claramente, qué se puede lograr y qué no se puede lograr en estos procesos, y cuáles son las capacidades del Perú. De esta manera, los procesos de negociación no deben ser vistos como antagonicos sino como procesos complementarios.

47

Tener en claro toda esta información es la base sobre la que se pueden delinear estrategias de negociación coherentes que aumenten las probabilidades de éxito y permitan maximizar los resultados de las negociaciones en su conjunto, dado el dinamismo de las negociaciones y la coyuntura internacional.

En el nivel de la opinión pública, las negociaciones más importantes son el proceso del ALCA y el posible TLC con los Estados Unidos. Esta primacía es completamente natural al ser esfuerzos concretos por estrechar lazos con nuestro principal socio comercial y única «superpotencia» (en todos los aspectos) en la actualidad. No obstante, en esta oportunidad y como indica el título del documento, el objetivo es atraer la atención sobre un proceso paralelo que podría definir en gran medida el desarrollo del comercio exterior peruano en los próximos años, al definir el marco de reglas comerciales dentro del cual va a desenvolverse: las negociaciones de la Ronda Doha.

⁴ Se resalta la necesidad de que el acceso sea real, porque de nada sirve tener preferencias arancelarias totales (arancel cero) para los productos peruanos si, al no tener reglas transparentes y predecibles, pueden ser detenidos en la frontera debido a medidas sanitarias, fitosanitarias injustificadas o normas técnicas gravosas; o están sujetos a derechos *antidumping* que reduzcan su competitividad natural o enfrentados a productos altamente subsidiados que los saquen del mercado.

1.3. Importancia actual de la OMC

A pesar de los acontecimientos ocurridos en la Conferencia Ministerial de Cancún, se considera que es prematuro expedir el acta de defunción a la Ronda Doha de negociaciones comerciales. Se necesita profundizar el análisis de los acontecimientos que se den en los próximos meses para poder discernir con claridad cuál será el efecto neto de este fracaso sobre las negociaciones y el sistema multilateral de comercio.

Con esta premisa, en el presente documento se juzga que la importancia de las negociaciones de la OMC, en esta coyuntura en especial, gira en torno de dos aspectos: uno de naturaleza *interna* y otro de naturaleza *externa*. Llamo de naturaleza *interna* a las cada vez mayores dificultades que enfrenta el proceso Doha y el difícil camino que existe hacia la culminación de las negociaciones en el plazo acordado, luego del fracaso de la V Conferencia Ministerial de Cancún. Por otro lado, las de naturaleza *externa* son las cada vez mayores interrelaciones e interdependencias que existen entre el proceso Doha, el proceso ALCA y un TLC con los Estados Unidos.

2. La Organización Mundial de Comercio y el difícil recorrido de la Ronda Doha

48 En esta sección del documento se realizará un análisis interno de la OMC. En primer lugar, se presentará una breve descripción de la OMC y su importancia para los países en desarrollo en general. Posteriormente, se analizará la evolución de las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha, tomando como punto de referencia la V Conferencia Ministerial de Cancún y analizándola desde tres perspectivas: la situación previa a la Conferencia, las posibles causas del fracaso y las consecuencias sobre el desarrollo de la Ronda.

2.1. La Organización Mundial de Comercio

La OMC es la que custodia un conjunto de acuerdos multilaterales que conforman un sistema basado en reglas (*a rules-based system*) que regulan el comercio internacional. Es muy importante para los países en desarrollo, porque estas normas controlan las medidas proteccionistas que puedan tomar unilateralmente los países desarrollados. Además, es el único foro que cuenta con un mecanismo multilateral de solución de controversias y en el cual un país en desarrollo puede «ganarle» a uno desarrollado y exigirle que cumpla las normas. Asimismo, la OMC es el foro ideal para iniciar la discusión de temas que pueden convertirse en reglas en el mediano o largo plazo y cuya introducción no sería posible en acuerdos bilaterales o regionales que involucren participantes asimétricos. Un ejemplo claro es el caso de la política de competencia.

En cuanto a las negociaciones, al ser un foro multilateral con 148 miembros en la actualidad, existe un potencial de mayor equilibrio de poderes —tanto entre países desarrolla-

dos (los Estados Unidos frente a la Comunidad Europea y el Japón en el tema agrícola) como entre países desarrollados y países en desarrollo (Norte frente a Sur en temas de trato especial y diferenciado) — que en otros foros de negociación. De esta manera, las alianzas e intereses en común son extremadamente dinámicos y coyunturales; y, como las decisiones son tomadas *por consenso* y el proceso en su conjunto se rige por el principio del *single undertaking*,⁵ al menos en teoría, un país pequeño como el Perú tendría mayores posibilidades de defender sus intereses comerciales.

2.2. La Ronda Doha del Desarrollo

La mayoría de los analistas concuerda en que la Ronda de Doha se lanzó en noviembre de 2001 debido al decidido impulso ejercido por los Estados Unidos y la Unión Europea sobre otros países para que apoyen a la Organización Mundial de Comercio y a una mayor liberalización comercial, como parte de una respuesta al terrorismo global, luego de los sucesos acontecidos el 11 de septiembre de 2001. La estrategia de estos países líderes parecía estar dirigida a la cada vez mayor inclusión de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional con el fin de que puedan disfrutar de sus beneficios.

El *momentum* era el indicado para remediar el revés sufrido en la anterior Ministerial de Seattle y regresar la confianza en el sistema multilateral de comercio. En este contexto, los países en desarrollo (que eran escépticos acerca de la conveniencia de una nueva ronda de negociaciones comerciales, más aun cuando percibían que la Ronda Uruguay fue beneficiosa solamente para los países desarrollados y que habían perdido en temas importantes como el comercio agrícola) utilizaron esta situación para obtener concesiones importantes de los Estados Unidos y la Comunidad Europea, a cambio del apoyo para el lanzamiento de la Ronda Doha.⁶ Ejemplos de estas concesiones son la Declaración sobre TRIPS⁷ y Salud Pública, la Decisión sobre Implementación y los mandatos de la Declaración Ministerial en los temas de agricultura y trato especial y diferenciado, entre otras. Tanto fueron el compromiso y expectativas alcanzados que la Ronda Doha fue llamada la «Ronda del Desarrollo».

2.2.1. Situación previa a Cancún

No obstante este auspicioso inicio, la situación de las negociaciones es desalentadora. Hasta agosto de 2003 se habían incumplido cuatro de los plazos (*deadlines*) establecidos

⁵ Principio del «Todo Único»: «Nada está acordado hasta que todo esté acordado». Esto quiere decir que, a pesar de que existan acuerdos preliminares en algunos temas, estos no tienen validez hasta que se haya llegado a un consenso en TODOS los temas de negociación.

⁶ «Deadlocked in Doha». *The Economist*, 27 de marzo 2003.

⁷ *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). «Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio».

en Doha y en temas que, justamente, son de fundamental importancia y significación para los PED: el tema del Acuerdo TRIPS y el acceso a medicinas esenciales; los temas de implementación, trato especial y diferenciado; y el tema de las modalidades de negociación para la agricultura.⁸

En este punto, el proceso de negociaciones se detuvo y los temas se entramparon debido a la falta de decisiones en el tema agrícola. El fracaso del 31 de marzo de 2003, plazo para establecer las modalidades de negociación agrícola,⁹ dio pie a una serie de mayores consultas y trabajo técnico entre los miembros con el fin de acercar posiciones con miras a resolver este problema antes de la Ministerial de Cancún, si fuera posible, y como máximo en esa reunión, para que el proceso general pueda continuar y existan mayores probabilidades de culminarlo en el plazo previsto. A pesar de las consultas, se hizo clara la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre las modalidades de negociación y la certeza de que lo máximo que se podría esperar de Cancún era el establecimiento de un «marco» de modalidades de negociación, con miras a completarlo durante las negociaciones post Cancún en Ginebra.

Cabe destacar que un «marco» de modalidades contiene, básicamente, los elementos que formarán parte de la negociación en los tres pilares del comercio agrícola: acceso a mercados (reducción arancelaria), ayudas domésticas (subsidios a la producción) y competencia de las exportaciones (subsidios y créditos a la exportación). La particularidad de este documento radica en que no incluye porcentajes ni plazos de reducción. Ello lo torna en una base lo suficientemente general para poder abarcar los intereses de una amplia gama de países. Sin embargo, a pesar de su generalidad, sí puede marcar una tendencia de mayor o menor liberalización. Por ejemplo, en el caso del pilar de «ayudas domésticas», el marco de modalidades puede señalar la reducción / eliminación de solo algunos subsidios y obviar otros; asimismo, en el caso de «acceso a mercados», puede señalar una fórmula de desgravación más o menos profunda.

50

Pero ¿esas consultas y trabajo técnico serían suficientes para destrabar el proceso y recuperar el tiempo perdido? Lamentablemente, el escenario de corto y mediano plazo era mucho más complicado de lo que parecía y las decisiones políticas importantes iban mucho más allá que lo que se podía hacer en Ginebra. En este sentido, es importante analizar los hechos ocurridos en el ámbito agrícola para poder evaluar con precisión las

⁸ Aunque los cuatro temas mencionados son de mucha importancia para los PED, el incumplir el plazo para definir las modalidades de negociación agrícola tuvo una particular resonancia a escala internacional y es lo que llamó la atención acerca del poco avance de las negociaciones. En ese momento, el tema agrícola y los demás mencionados (TRIPS y Salud Pública, Implementación y TED) no solo giraban en torno a intereses comerciales, sino que se habían convertido en temas simbólicos que reflejaban claramente el conflicto Norte-Sur y la irritación de los países en desarrollo ante la falta de flexibilidad negociadora de los países desarrollados.

⁹ Estas modalidades son la herramienta principal de las negociaciones agrícolas: establecerán el alcance de las negociaciones, la metodología a ser utilizada y los resultados finales esperados; específicamente incluyen porcentajes de reducción y plazos.

posibilidades de un avance en este tema y, por ende, de las negociaciones en el corto y mediano plazo.

2.2.1.1. El «nudo» agrícola

A pesar de que existe un amplio espectro de posiciones e intereses, los grandes actores en este tema se pueden clasificar en los demandantes y los «culpables» de este entrapamiento. Entre los demandantes, tenemos a los más grandes exportadores agrícolas, representados en el grupo CAIRNS,¹⁰ que tiene como objetivo la liberalización del comercio agrícola y la eliminación de los subsidios agrícolas a la exportación, y a la mayoría de países en desarrollo que exigen la eliminación de los subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados. En el bando contrario, tenemos a los emblemáticos Japón y Comunidad Europea, que se resisten tenazmente a una mayor liberalización y reducción de subsidios y ayudas internas.

El caso de los Estados Unidos es muy particular por su ambivalencia. Poco después de Doha, impactó al mundo mediante la promulgación (el 13 de mayo del 2002) de una ley agrícola que aumenta en 80% los subsidios federales para los próximos 10 años y llega a la cifra total de US\$ 180.000 millones, estando muy cerca de su «techo anual» de US\$ 19.100 millones, establecido en la Ronda Uruguay.¹¹ Pero, poco después, en julio, asume su posición de muy importante exportador agrícola y demandante de liberalización,¹² y presenta una ambiciosa propuesta en la OMC.

51

2.2.1.2. Cuestiones de fondo (más allá de Ginebra)

Como se ha señalado, el bloque fuerte en contra de la liberalización lo constituyen el Japón y la Unión Europea. La oposición de estos países se justifica por las políticas domésticas que aplican, políticas de subsidios y apoyos a sus agricultores. Una parte de estos subsidios está ligada a la fijación de precios o al volumen de producción que logra cada agricultor, es decir, cuanto mayor es la producción de una granja, mayor es el monto de subsidios que recibe. Esta clase de subsidios son los denominados de «caja ámbar» o

¹⁰ Conformado por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

¹¹ Esta ley partió del Congreso de los Estados Unidos y fue promovida por poderosos *lobbies* de Estados agrícolas (Iowa, South Dakota y Missouri), que aprovecharon elecciones legislativas en noviembre para conseguir la aprobación del Ejecutivo, quien no pudo oponer argumentos técnicos o principistas ante tal realidad político-electoral. Asimismo, el informe anual sobre política comercial del presidente de los Estados Unidos ante el Congreso señala que, el 2002, U.S. Farm Bill aclara a los demás socios comerciales que los Estados Unidos respetarán sus límites de subsidios en la OMC, pero que no reducirán su apoyo a la agricultura de manera unilateral.

¹² Estados Unidos presentó en la OMC, a mediados de 2002, una ambiciosa propuesta de reforma agrícola que incluye la abolición de los subsidios a la exportación y una drástica reducción de otras ayudas distorsionantes del comercio en los siguientes cinco años. Además, también llaman al establecimiento de una fecha o plazo para la eliminación de los aranceles y las ayudas distorsionantes.

«caja azul»,¹³ de acuerdo con la clasificación establecida en el Acuerdo de Agricultura, y son los que están en la mira de la eliminación por haber ocasionado serias distorsiones en el comercio agrícola internacional.¹⁴

El más significativo de estos programas y, sin duda, el icono que representa todo lo que está mal en el comercio agrícola para los países en desarrollo es la «política agrícola común» (CAP por sus siglas en inglés), que la Unión Europea introdujo hace más de 40 años. Este programa está drenando el presupuesto de la Unión Europea y lo lleva a niveles insostenibles, ya que anualmente se gasta casi US\$ 53.000 millones, prácticamente la mitad del presupuesto europeo. Irónicamente, debido a las reglas utilizadas para su financiamiento, los países que más contribuyen con este sistema son los que menos fondos reciben.

Varios países de la Comunidad Europea¹⁵ y la misma Comisión Europea están convencidos de la urgencia de su reforma debido a los siguientes motivos:

— Crecimiento de la Comunidad Europea. Luego de años de negociación, 10 nuevos países fueron invitados a unirse a la Comunidad Europea en el 2004.¹⁶ El común denominador de estos países es que todos tienen grandes sectores agrícolas poco desarrollados y tecnificados, los mismos que necesitarán ingentes cantidades de apoyo a través del CAP. Sin reforma, el ingreso de estas nuevas economías puede signi-

¹³ El Acuerdo de Agricultura de la OMC establece tres «cajas», con las cuales clasifica los subsidios o ayudas internas a la agricultura: la «caja ámbar», la «caja verde» y la «caja azul». La primera incluye la mayoría de las ayudas internas que son consideradas distorsionantes al comercio. Estas medidas tienen cronograma de reducción y algunos miembros presionan para su eliminación. La segunda incluye las medidas que no deberían tener efectos distorsionantes sobre los mercados agrícolas (fondos para investigación, promoción de *stocks* para seguridad alimentaria, pagos directos a agricultores que están desvinculados de los precios y niveles de producción, entre otros). Actualmente, el monto de los subsidios de esta es ilimitado y no se requiere compromisos de reducción. La última comprende medidas que son excepciones de la regla general, que señala que todos los subsidios ligados a la producción deben ser reducidos o mantenidos debajo de niveles mínimos (*de minimis*). Incluye programas de limitación de la producción; por ejemplo, pagos de acuerdo con la extensión de la tierra o número de animales. Los únicos miembros de la OMC que han notificado medidas de «caja azul» son la Unión Europea, Islandia, Noruega, Japón, República de Eslovaquia, Eslovenia y los Estados Unidos (quien ya no aplica esa clase de subsidios).

¹⁴ Con estos esquemas, las decisiones de producción que toman los agricultores ya no están basadas sobre variables de mercado (demanda, oferta y precio internacional) sino sobre el monto que recibirán del Estado. De esta manera, se incentiva la sobreproducción agropecuaria con los efectos negativos que tiene, principalmente, para los PED.

¹⁵ Alemania (el que más aporta), Gran Bretaña, Suecia y Holanda opinan que el crecimiento de la Unión Europea debe estar acompañado con una reforma del CAP. La ocasión es muy conveniente.

¹⁶ Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Malta, Chipre, Estonia, Latvia y Lituania. Rumania y Bulgaria podrían unirse en unos años. La solicitud de Turquía sería revisada en el 2004.

ficar un duro golpe al presupuesto europeo, ya que se estima una necesidad de US\$ 21.000 millones de fondos adicionales desde el primer año y la cifra tiende al aumento.

- El CAP ha creado un círculo vicioso en el sector agrícola. Ha sido el causante de enormes sobreproducciones y ha distorsionado los precios internacionales. Asimismo, el peso que significa en el presupuesto europeo es cada vez mayor.
- El CAP significa un fuerte impedimento para avanzar en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, debido a los pagos directos a los agricultores que están ligados a la producción y que distorsionan el comercio. Además, pone a la Unión Europea en una posición política muy incómoda y en contra de casi todos los demás miembros de la OMC.

La propuesta de reforma preparada por Franz Fischler, Comisionado Europeo sobre Agricultura, y refrendada por la Comisión Europea el 22 de enero del 2003 contenía los siguientes importantes puntos:

- Cortar el vínculo existente entre la producción y los pagos a los agricultores (eliminar subsidios de «caja ámbar» y «azul»)
- Condicionar los nuevos pagos (subsidios) al cumplimiento de estándares ambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar animal, salud y seguridad laboral («caja verde», no sujeta a reducción)
- Incrementar el apoyo al desarrollo rural mediante la modulación de los pagos directos (exceptuando a los pequeños agricultores)

53

Con estos cambios, se esperaba que los agricultores ya no sean pagados por sobreproducir, sino que sus decisiones sean guiadas por el mercado. Lamentablemente, esta propuesta no incluía ningún recorte en el monto global del programa porque, supuestamente, solo los países pueden tomar esa clase de decisiones y el programa ya se encontraba presupuestado hasta el 2013. Lo que se buscaba con estos cambios es trasladar los recursos de las «cajas ámbar» y «azul» a la «caja verde», que hasta el momento no está sujeta a compromisos de reducción.

2.2.1.3. Reforma del CAP

En junio de este año, el Parlamento europeo debió tomar una decisión acerca de esta propuesta, que tendría un efecto directo en las negociaciones de Doha.¹⁷ A pesar del apoyo de varios países de la Comunidad, se esperaba una poderosa oposición de los

¹⁷ A pesar de no ser lo que los países en desarrollo y los principales exportadores exigían, la presentación de esta propuesta en la OMC, antes de la Ministerial de Cancún, podría haber disminuido la presión existente en torno a este tema y hacer un poco más fáciles las cosas para los negociadores. De ese modo, hubiera podido avanzarse también en otros temas de negociación. Hubiera sido un gesto político que brindase confianza al proceso en general.

países mediterráneos —liderados por Francia (cuyos agricultores reciben anualmente más de US\$ 9.000 millones)— que no desean que haya cambio alguno del CAP, a pesar de que el ingreso de nuevos integrantes es inminente. En este sentido, se comentaba que, en octubre del 2002, el presidente francés, Jacques Chirac, logró persuadir al canciller Gerhard Schröder y obtuvo un acuerdo político para no tocar el CAP hasta el 2006 por lo menos.¹⁸

Luego de semanas de arduas negociaciones entre los ministros de agricultura europeos y la Comisión Europea, el 26 de junio se llegó a un acuerdo sobre la reforma del CAP. A pesar de las declaraciones triunfalistas acerca de la verdadera dimensión y profundidad de la «reforma»,¹⁹ diversos analistas y expertos comerciales se mostraron escépticos sobre el hecho de que los cambios acordados sean suficientes para los demás países del mundo y que impulsen las negociaciones.²⁰ Los puntos principales son los siguientes:

— Se mantiene la propuesta de cortar el vínculo entre el monto de los subsidios y la producción (*decoupling*), pero en menor medida. El *decoupling* se iniciará en el 2005, pero los países pueden escoger retrasar su aplicación hasta el 2007.²¹ Para la carne solamente habrá un *decoupling* parcial, que cubrirá el 70% de la ayuda y los países podrán escoger entre un complejo set de opciones. En el caso de los cereales y el cordero también será parcial. Algunos sectores como el aceite de oliva, el azúcar, el algodón y el tabaco permanecerán intactos, aunque se espera que la Comisión sugiera mayores reformas el próximo año.

54

— Esto implicará mantener el sistema de subsidios a la exportación para poder hacerse cargo de las continuas sobreproducciones, con el consiguiente deterioro de los precios internacionales.

— Los precios mínimos para varios productos importantes como la leche y la mantequilla serán reducidos, hecho que implica que eventualmente se reducirán hasta llegar al precio internacional. Como una concesión a Francia, la Comisión acordó retirar la propuesta de reducir los precios mínimos de los cereales (el mayor sector receptor de fondos del CAP).

— La reforma se enfocó en ayudas domésticas, no en el comercio. No menciona nada nuevo sobre aranceles o mejoras de acceso a mercados, asuntos que son un gran problema para los Estados Unidos y los grandes exportadores agrícolas. Los países exportadores argumentan que el mayor acceso a mercados es la real vía para liberalizar el comercio agrícola y ayudar a los países pobres. Por otro lado, los Estados

¹⁸ «Sowing Trouble» tomado de *The Economist*, 12 de octubre de 2002.

¹⁹ «The Devil in the details» (26 junio de 2003), «More fudge than breakthrough» (26 junio de 2003) y «Cap it all» (26 junio de 2003), tomados de *The Economist*.

²⁰ «Drops on parched soil» tomado de *The Economist*, 3 de julio de 2003.

²¹ La existencia de libre movimiento de productos agrícolas dentro del mercado único europeo reduce las probabilidades de que algunos países decidan aplicar el *decoupling* a partir del 2005, cuando otros países podrán hacerlo a partir de 2007. Se mantendría el incentivo para sobreproducir.

Unidos solo podría persuadir a sus agricultores para que acepten un recorte en subsidios si observan un aumento significativo en sus oportunidades de exportación.

Con este relativo avance en las posiciones negociadoras y luego de una mini reunión ministerial de 25 países de la OMC (Estados Unidos, Unión Europea, Brasil, Canadá, Japón, China, India, México, Australia y Corea del Sur, entre otros), que se llevó a cabo en Montreal a fines de julio, en un intento de destrabar las negociaciones y evitar el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún,²² Estados Unidos y la Unión Europea presentaron el 13 de agosto una propuesta de marco de modalidades para las negociaciones en agricultura. Lamentablemente, la propuesta conjunta mantenía varias medidas proteccionistas (p. ej., el mantenimiento parcial de subsidios a la exportación), por lo que se distanciaba considerablemente de los lineamientos señalados por la Declaración Ministerial de Doha, que aspiraban a una liberalización profunda del comercio agrícola.

Posteriormente, se presentaron otros documentos que incluían elementos que la propuesta «conjunta» no consideraba (especialmente en el tema del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo) o que eran presentadas como totalmente opcionales a la propuesta «conjunta». No obstante la diversidad de opciones, el Proyecto de Texto Ministerial,²³ presentado por el presidente del Consejo General (embajador Carlos Pérez del Castillo) y bajo su propia responsabilidad,²⁴ incluía un anexo sobre agricultura que no difería en gran medida de la propuesta conjunta elaborada por los Estados Unidos y la Unión Europea.

2.2.2. La V Conferencia Ministerial de la OMC

La situación descrita anteriormente produjo que la agenda de la Reunión Ministerial de Cancún estuviera llena de decisiones trascendentales y sensibles, que hicieron de esta un encuentro muy difícil y conflictivo. Por lo pronto, no solo se debía llegar a un consenso sobre un marco de modalidades para las negociaciones agrícolas, sino que, también, se debía decidir acerca de un marco para las negociaciones de productos no agrícolas (NAMA - *non agricultural market access*), el lanzamiento de las negociaciones de los temas de Singapur (inversiones, política de competencia, transparencia en las compras gubernamentales y facilitación de comercio), así como otros temas relacionados con el comercio y el medio ambiente, y temas específicos sobre propiedad intelectual, entre otros temas sensibles.

²² En ese momento, la opinión general señalaba que solo en una reunión de ese nivel político se podría decidir el marco de modalidades de negociación agrícola y que un fracaso en este punto significaría, indubitablemente, que el plazo establecido en Doha para finalizar las negociaciones simplemente se incumpliría.

²³ El Proyecto de Texto Ministerial era fruto de las consultas realizadas durante los meses previos a la Ministerial y sería la base de las negociaciones en la Conferencia.

²⁴ Este hecho implica que el documento no es un texto consensuado ni refleja todas las posiciones.

Se ha escrito suficiente sobre los acontecimientos ocurridos en Cancún. Lo importante es analizar estos hechos a fin de esclarecerlos y poder sintetizar las posibles causas del fracaso de la Conferencia y, posteriormente, dilucidar consecuencias tanto en el resto de la Ronda como en otros procesos de negociación.

Hasta el momento, se ha planteado una amplia gama de causas por las que no se llegó a un resultado satisfactorio. Para tener mayor claridad, estas causas se han dividido en las siguientes categorías:

2.2.2.1. *Causas intrínsecas a los actores*

En esta categoría se analiza la situación interna de algunos de los principales actores en el proceso de negociaciones de la OMC. Sobre esta base se podrá discernir en cierta medida cuál era el grado real de flexibilidad que hubieran podido mostrar en las negociaciones.²⁵

— Estados Unidos: la sensación que causan los Estados Unidos en estos momentos es de ambivalencia ante el libre comercio. Por un lado, sus propuestas de negociación ante la OMC en el campo del comercio agrícola y del acceso a mercados de productos no agrícolas han sido muy ambiciosas y de avanzada, en el sentido de que señalaban una eliminación profunda de los subsidios y una reducción sustancial de los aranceles. Por otro lado, elaboran legislación como el ya mencionado Farm Bill.

56

Este hecho concuerda con la opinión de diversos analistas que perciben nuevos aires proteccionistas en los Estados Unidos. Estos, tal vez causados por las próximas elecciones presidenciales en noviembre de 2004, crean un escenario no muy favorable para los compromisos de liberalización o acuerdos que impliquen afectar a influyentes grupos de poder. Las perspectivas son que esta situación empeore hasta que se aclare el escenario electoral.

²⁵ Se debe ser muy claro en este punto. A pesar de que, en el caso de los Estados Unidos, los negociadores comerciales sean del USTR (United States Trade Representative - Representante Comercial de los Estados Unidos, que reporta directamente al Presidente) y, en el caso de la Unión Europea, de la Comisión, ambos grupos de negociadores tendrán, finalmente, que reportar sus logros y fracasos ante el Congreso Americano o el Comité 133 (el Consejo de los países miembros relacionado con el comercio), respectivamente, y estos decidirán finalmente.

En el caso de economías tan institucionalizadas y en las que el *lobby* es una actividad profesional altamente regulada como la de los Estados Unidos, por ejemplo, los miembros del Congreso responden a grupos económicos, grupos de interés y de presión claramente definidos, que en las elecciones representan votos o fondos de campaña, sean estos los agricultores de naranjas, las empresas siderúrgicas, las empresas de telecomunicaciones, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, entre otros grupos de presión.

Y es que la situación es simple: los negociadores no pueden presentar un acuerdo en el cual el efecto neto sea negativo, es decir, no pueden perjudicar a un grupo de presión sin que otro resulte beneficiado, ya que necesitan a esos grupos de presión a su favor para sacar adelante los acuerdos en el Congreso.

En el caso específico de la agricultura, el *lobby* agrícola americano está dividido entre los que quieren beneficios de mayor acceso a mercados externos y los sectores menos eficientes, que demandan protección de Washington. Robert Zoellick, número uno del USTR, ha declarado en diversas oportunidades que la única manera de poder «vender» una reducción de subsidios agrícolas es ofreciendo mayores mercados que los compensen. Sin embargo, la propuesta conjunta, elaborada con la Unión Europea y las posiciones mantenidas en Cancún en la mesa de negociaciones, reflejan, por lo menos, una posición más conservadora que la de sus propuestas, por no decir proteccionista. Lamentablemente, la misma situación de nuevos aires proteccionistas se percibe en el caso de las manufacturas.

Por otro lado, se ha criticado duramente la actitud pasiva o el poco interés de los Estados Unidos ante los temas de Singapur, que ha dejado solos a la Unión Europea y al Japón en su defensa. Pero la falta de motivación es clara: ¿Cómo le puede interesar a Estados Unidos el desarrollo de la política de competencia, si en el mediano plazo podría significar un control de sus transnacionales a nivel multilateral? Además, en el caso de inversiones, ya se ha tenido malas experiencias, como el frustrado acuerdo sobre inversiones entre los países de la OECD.

- Unión Europea: a pesar de haber llegado a un acuerdo respecto a la «reforma» de la CAP, quedan todavía varios puntos confusos (plazos diferenciados y excepciones, entre otros puntos) que no permiten discernir con claridad el grado de flexibilidad o la capacidad de asumir compromisos que tenga la Unión Europea, es decir, no se puede decir qué tan real es la «reforma». Por lo pronto, Pascal Lamy, jefe negociador de la Unión Europea, ha sido sumamente claro en señalar, durante la Conferencia, que nunca se comprometieron en Doha a una eliminación total de los subsidios a la exportación.

57

En el caso de los temas de Singapur, diversos analistas consideran que el interés de la Unión Europea en ellos no es real, ya que no tienen ningún grupo de poder europeo importante que esté detrás de ellos exigiéndolos, pero que los han impulsado como un intento para desviar la atención sobre el tema agrícola, del mismo modo en que impulsan temas como la protección de las indicaciones geográficas u otros temas muy difíciles de aceptar para otros miembros.

- Japón: su situación es muy parecida a la europea. Cabe señalar que los subsidios que otorgan a sus agricultores son aun mayores a los de la Unión Europea. La gran diferencia es que lo hacen de una manera más discreta.
- India: tiene un alto porcentaje de su población dedicada a la agricultura y en la pobreza. Asimismo, no se distingue por tener especiales intereses agro-exportadores. En este sentido, brinda un alto nivel de protección a sus productores domésticos. Por otro lado, tiene activas políticas industriales y, por ende, también brinda alta protección a sus productos manufacturados. Por lo tanto, teme una reducción significativa de los aranceles agrícolas y no agrícolas.

En el caso de los temas de Singapur, algunos países liderados por la India negaron que hayan firmado para negociar nuevas reglas en Doha. Nuevas reglas en inversiones y transparencia de las compras gubernamentales podrían ser un freno para el desarrollo de futuras políticas industriales en la India, además de afectar a fuertes grupos de poder que tienen exclusividad en su mercado interno.

- Países pobres: se trata de países, en su mayoría, africanos. Temen que con la liberalización del comercio perderán las preferencias arancelarias que les otorgaban los países en desarrollo. La mayoría de estos países son antiguas colonias europeas que tienen acceso especial en ciertos productos como las bananas. Se podría decir que están más temerosos de la reducción de aranceles que la misma India, cuando afirman que las importaciones arruinarán a sus pobres agricultores. Y otros países del África oriental y central están preocupados por el tema del algodón.

El caso del algodón

Un caso emblemático que refleja la realidad descrita anteriormente y, por ende, explica la dinámica resultante es el denominado «tema del algodón».

- 58
- a) Cuatro países del África oriental y central (Benin, Burkina Faso, Chad y Mali) presentaron una propuesta en la que solicitaban la eliminación total de todos los subsidios aplicados al algodón en un plazo de tres años. Asimismo, solicitaron una especie de indemnización por parte de los países que subsidiaban durante ese periodo de eliminación. Sus argumentos eran que el 80% de sus ingresos por exportaciones provenía del algodón, que gran parte de su pobre población se dedicaba a esa actividad y que los subsidios deprimían los precios internacionales y, consecuentemente, empobrecían aún más a sus agricultores.
 - b) Los Estados Unidos subsidia a sus 25.000 agricultores de algodón con US\$ 4.000 MM anuales aproximadamente. La realidad política es que, adicionalmente a las próximas elecciones, el presidente del Comité Agrícola del Senado americano es un cercano aliado de los algodoneros, por lo que la posición de los negociadores no fue otra que tratar de darle vuelta al tema y argumentar que los problemas de esos países son numerosos y que iban más allá de los subsidios que ellos aplicaban. Zoellick argumenta que no podía comprometerse a compromisos en un solo producto, sino que su objetivo es una liberalización horizontal.
 - c) La Unión Europea realizó una generosa propuesta: eliminación de las ayudas domésticas distorsionantes, eliminación de los subsidios a la exportación y libre acceso (sin arancel ni cuota) a todos los productos del algodón provenientes de países menos adelantados (PMA). ¿Por qué lo hizo? Lo hizo porque la Unión Europea no da subsidios a la exportación al algodón; está cambiando sus ayudas domésticas a los productores de algodón de la «caja ámbar» a la «caja verde» debido a su reforma y ya brinda libre acceso a todas las exportaciones de los PMA.

- d) Varios países apoyaron la propuesta: algunos países africanos porque su situación era parecida, y Canadá, Australia, Argentina y Brasil porque son grandes exportadores agrícolas y proponen una liberalización profunda de la agricultura. Además, países como la India propusieron tratar también el caso de otros productos en las mismas condiciones, como el azúcar, lácteos y las oleaginosas.
- e) Resultados: a pesar de que el tema fue «facilitado» (coordinado) directamente por el director general de la OMC, el resultado final fue prácticamente nulo.

Al final de este análisis, se podría preguntar si los actores fueron realmente con la intención de negociar y llegar a consensos o si simplemente el fracaso era lo que todos buscaban. Con estas realidades como base, se continúa con las siguientes categorías de causas.

2.2.2.2. Causas estratégicas

Una negociación en la que se presentan intereses muy disímiles es una invitación al conflicto, y eso es completamente natural. Lo importante, y en eso radica la maestría y experiencia de los negociadores, es saber hasta qué punto se puede presionar o mantener una posición, a fin de ganar concesiones o espacios sin provocar que los otros abandonen la mesa. Obviamente, esta actitud implica, además, que se quiere avanzar en el proceso. Por lo analizado en la sección anterior, se puede comentar que los márgenes de negociación eran muy estrechos.

59

Mientras que los países en desarrollo encontraron una voz propia y la utilizaron crecientemente, la alianza trasatlántica (muy importante en esfuerzos de negociación pasados) desapareció. Ambos actores (los Estados Unidos y la Unión Europea) fallaron en desarrollar una agenda común dirigida a la Ministerial de Cancún. Solamente lograron ponerse de acuerdo en el tema agrícola hasta poco antes de la Conferencia, hecho que fue tardío, vago y no efectivo. Además, en lugar de enmendar las cosas durante la reunión, pasaron la mayor parte de ella tratando de hacer que el otro pareciera el villano o el mayor trasgresor de los intereses de los países en desarrollo. En ello sí fueron exitosos, en erosionar su combinada habilidad de presionar a países más débiles en la mesa de negociaciones.

Por el lado de otros actores como los países menos adelantados, se consideraba que, como parte de su proceso de aprendizaje y debido a su inexperiencia en las negociaciones, no calcularon con precisión las consecuencias de mantener su posición inicial negociadora en el último día de las negociaciones en el caso de los temas de Singapur.

Cabría preguntarse si en algún momento *ex ante* o durante las negociaciones, algunos países fueron conscientes de que no podrían conseguir lo que buscaban en un tema de interés como la agricultura o el algodón, debido a la coyuntura política de uno o varios países importantes. Asimismo, cabría precisar, actuando de manera consecuente, ¿qué tan legítima hubiera sido la estrategia de intentar que la reunión fracasara y que simplemente se esperara a que las circunstancias cambiaran y sean más favorables?

2.2.2.3. Causas intrínsecas a la OMC

Esta categoría abarca desde las causas de fondo, o sobre la naturaleza de la OMC como institución, hasta los procedimientos utilizados en las negociaciones.

- La OMC cuenta actualmente con 148 miembros de todos los niveles de desarrollo y con una amplia gama de intereses comerciales. Sus decisiones se toman por consenso. Este hecho implica «avanzar al paso del más lento», ya que basta que un solo país no esté de acuerdo (lo que casi pasó en Cancún) para que las negociaciones se estanquen. En este sentido, se puede decir que el proceso de negociaciones multilateral se está tornando inmanejable como para producir resultados efectivos.
- La agenda de la Ronda Doha es muy ambiciosa y con una marcada tendencia a fallar por la profunda división entre países ricos y pobres en varios temas como los aranceles agrícolas y subsidios.
- El ministro Derbez ha sido criticado tanto por lo abrupto de su decisión (a esas alturas, muchos negociadores recién estaban «calentando motores») como por haber iniciado la discusión por los temas de Singapur en vez de por el tema agrícola.
- Los procedimientos utilizados en las negociaciones durante las reuniones ministeriales (grupos de trabajo, facilitadores y *green rooms*, entre otros instrumentos) han sido duramente criticados por su falta de inclusión, transparencia y legitimidad.
- 60 — La reproducción explosiva de acuerdos regionales o bilaterales erosiona la capacidad de la OMC de servir como foro efectivo de negociaciones comerciales.
- Finalmente, una de las causas más importantes en esta categoría es que se ha desvirtuado la primigenia razón de ser de la OMC. El haber puesto la etiqueta «del desarrollo» a la Ronda Doha, aparte de servir inicialmente como una herramienta de *marketing* para los medios, las organizaciones no gubernamentales y algunos inocentes, ha ocasionado que estas mismas organizaciones no gubernamentales y varios países en desarrollo y menos desarrollados exijan airadamente profundas y efectivas concesiones preferenciales en el marco del trato especial y diferenciado.

De acuerdo con Peter Pettigrew, ministro de Canadá, la última Reunión de Jefes de Delegación en Cancún, realizada el sábado en la noche y en la cual los países señalaron sus apreciaciones sobre el Segundo Texto de la Conferencia, parecía más una reunión de las Naciones Unidas que de la OMC, en el sentido de que la gran mayoría de las inflamadas declaraciones estuvieron llenas de retórica política, pero tuvieron poca sustancia negociadora.

Se debe volver a entender que la OMC es una institución que trata temas comerciales, un foro de negociaciones comerciales, nada más y nada menos. De esta manera, temas como el desarrollo sostenible, la desigualdad o las injusticias del mundo no son de su directa competencia sino de otras instituciones como el Banco Mundial o las Naciones Unidas.

2.2.2.4. Nuevos actores

Las organizaciones no gubernamentales de todos los tipos (laborales, ambientalistas, pro desarrollo, etc.) ya son parte de la escenografía montada alrededor de cualquier reunión de nivel multilateral, ya sea de la OMC, FMI, BM, etc. Sin embargo, en el caso de la OMC o de las negociaciones comerciales han aparecido, en los últimos años, un número importante de organizaciones no gubernamentales que brindan asistencia y apoyo técnico a países en desarrollo y países menos adelantados en todas las áreas de las negociaciones.

Con esta base, nuevos actores hicieron una estruendosa aparición en escena durante esta Conferencia Ministerial: los países menos adelantados. Con mucha más base y conocimiento técnico de los asuntos y completamente concientizados por las organizaciones no gubernamentales, ellos tuvieron actuación propia.

2.2.3. Consecuencias de Cancún

El objetivo de la Conferencia de Cancún fue realizar una evaluación de mitad de período sobre el desarrollo de la Ronda Doha. En ese sentido, era indispensable lograr decisiones y lineamientos para continuar con las negociaciones y poner el proceso en marcha a fin de tratar de cumplir el plazo acordado. En principio, el fracaso de Cancún no significa el fracaso de la Ronda; sin embargo, sí complica la situación.

61

Es difícil prever con un alto grado de seguridad las probables consecuencias del fracaso de Cancún sobre la Ronda Doha, especialmente porque no ha transcurrido el tiempo suficiente para vislumbrar efectos de mediano plazo. No obstante, a continuación se presentan unas ideas breves al respecto:

- La primera consecuencia es que prácticamente nadie espera que la ronda finalice el 31 de diciembre de 2004. Tanto es así que algunos negociadores se preguntan en privado si alguna vez terminará o si el fracaso de Cancún marcará el fin de la OMC como efectivo foro de negociaciones comerciales.
- En principio, no sería la primera vez que una Ronda se extiende más de lo comprometido inicialmente. Por ejemplo, la Ronda Uruguay se extendió por varios años, pero dio como resultado la OMC y una serie de acuerdos que son nuestro sistema de reglas actual.²⁶ En el caso de la Ronda Doha, basta revisar los temas que ya forman parte de la agenda, las diametralmente opuestas posiciones en cada uno y los temas que esperan entrar al juego (los temas de Singapur: inversiones, política de competencia, facilitación del comercio y compras gubernamentales) para entender que queda por delante una gran cantidad de trabajo por hacer y de decisiones por tomar, y que el

²⁶ De acuerdo con la publicación «WTO Reporter», los avances alcanzados hasta este momento son mayores que los realizados en etapas similares en las Rondas Tokio y Uruguay. Como

plazo del 2005 podría resultar corto. Finalmente, el único plazo real o fáctico que se tiene para concluir las negociaciones de Doha es el vencimiento del Trade Promotion Authority²⁷ (TPA) que el Congreso ha otorgado al presidente de los Estados Unidos hasta el 2007. Por lo tanto, la posibilidad de una ampliación de plazo para concluir la Ronda no resulta muy remota.

- El cada vez mayor proteccionismo en los Estados Unidos y las sensibilidades políticas de las elecciones 2004 son razones por las que sería difícil revivir el proceso de la OMC en el corto plazo. Asimismo, la Unión Europea absorberá pronto a 10 nuevos miembros, mientras el actual equipo negociador partirá al final del próximo año.
- Con el colapso de Cancún, la política comercial de Bush ahora se enfrenta con el serio riesgo de ser llevada no por su señalado deseo de liberalizar mercados globalmente sino por las presiones de intereses más proteccionistas.
- En este sentido, los Estados Unidos han señalado claramente que el fracaso de Cancún ha hecho que su atención se centre en negociaciones regionales y bilaterales con los países que apuesten por el libre comercio. Sin embargo, esta precisión no significa necesariamente que vaya a flexibilizar su posición sino, al contrario, es muy probable que se intensifique la presión hacia ciertos países a fin de dinamizar los procesos de negociación y evitar retrasos.

62

- Existen ciertas consideraciones políticas domésticas que pueden implicar que la OMC no culmine antes de finales de 2005, si es que lo hace. Hay especulaciones de que las negociaciones pueden estancarse por un par de años en vista de la política doméstica de los países más grandes. Nuevos equipos de negociación, posiblemente de diferentes partidos, se espera que asuman funciones en los Estados Unidos y la Unión Europea en los siguientes 18 meses.²⁸ Además, grupos empresariales americanos han indicado que no apoyarán ninguna propuesta de acceso a mercados que vaya más allá de lo que ya se envió.
- Otra consideración que podría detener o retrasar el reinicio de las negociaciones es la posibilidad de que algunos miembros insistan en cambios fundamentales en la organización, como, por ejemplo, los mecanismos de tomas de decisiones.
- Uno de los grupos perjudicados por las perspectivas que toma el proceso son los europeos, dedicados multilateralistas. La Unión Europea ha detenido toda negociación bilateral y ha puesto todas sus fichas en el proceso de la OMC. Pascal Lamy,

ejemplo se señala que, en el caso de la Ronda Uruguay, las negociaciones comenzaron a avanzar recién a partir del tercer año.

²⁷ Mediante este mecanismo, los acuerdos comerciales que negocie el ejecutivo norteamericano solo podrán ser aceptados o rechazados por el Congreso, pero no modificados.

²⁸ Como se mencionó anteriormente, el USTR (United States Trade Representative) es una entidad que depende directamente del presidente de los Estados Unidos. Por lo tanto, si cambia

negociador comercial principal, debería rediseñar su estrategia comercial, pero el hacer virajes hacia un bilateralismo puede ocasionarles serias oposiciones políticas. Un punto en contra de ellos es la próxima expiración de la Cláusula de Paz (31 de diciembre 2003), hecho que los hará potenciales objetivos de numerosos casos de solución de diferencias, debido a sus subsidios a la exportación. Sin embargo, este hecho puede ser un fuerte incentivo para que promuevan el reinicio de las negociaciones.

- Los mayores perjudicados del fracaso de Cancún, en general, son los países en desarrollo. En primer lugar, porque ya ha quedado claro que la OMC es el único foro en el cual se puede tratar los temas más sensibles en el comercio mundial y que justamente dañan, en mayor medida, a los países en desarrollo. Es cierto que tampoco es correcto llegar a un acuerdo que no les parece justo o no satisface sus legítimas expectativas. En este contexto, una estrategia confrontacional o de hacer fracasar las negociaciones puede ser coherente, siempre y cuando tenga un alto grado de seguridad de que, finalmente, estas se van a reiniciar. Pero ¿qué ha sucedido ahora? Los principales actores comerciales se han desanimado del proceso y uno de ellos se está yendo por la vía de regionales y bilaterales, en la que el poder de negociación de cualquier país en desarrollo se diluye considerablemente. Finalmente, ¿qué factibilidad existe de que regresen a la mesa de negociaciones?, ¿qué debe suceder (cuánto debemos «pagar») para que se dé esta situación?

Las probables consecuencias sobre otros foros o negociaciones comerciales se desarrollarán en la sección 3.

63

2.3. Conclusiones preliminares de esta sección

- A pesar de que el tema agrícola es solamente uno de los más de 10 temas de negociación en la Agenda Doha, nos brinda un buen panorama de las dificultades existentes en la negociación y puede ser una buena variable para evaluar si se va a lograr el plazo de 2005 o no.
- Francia (la principal y más influyente opositora política a la reforma del CAP) tiene, en general, una gran influencia sobre las decisiones que se toman en la Unión Europea. Entonces, ¿le conviene a Francia (estaría dispuesta a) profundizar o aplicar realmente lo ya avanzado en cuanto a la reforma del CAP?, ¿le conviene a Francia (estaría dispuesta a) que se cumpla el plazo de Doha? La respuesta más razonable es que no por las siguientes razones:
 - a. Por lo pronto, Francia y Europa no tienen ningún *deadline* fáctico que les impida continuar las negociaciones más allá de 2005, hecho que aumenta su poder de

el gobierno es muy probable que cambien la dirección. De la misma forma, la conformación de la Comisión Europea cambiará en el 2004.

negociación, ya que a su principal rival, los Estados Unidos, el Trade Promotion Authority (TPA) se le vence el 2007.

- b. Francia tiene uno de los *lobbies* agrícolas más influyentes del mundo. Asimismo, es el país que más se beneficia del CAP. Por lo tanto, lo lógico es que trate de utilizarlo el mayor tiempo posible.
- c. En principio, cuenta con el apoyo de Alemania para que el CAP no se toque hasta el 2006 por lo menos. De esta manera, podría «distribuir» el costo político externo de oponerse a la reforma del CAP.

Luego de analizar sintéticamente todos estos hechos, se puede decir que existe una alta probabilidad de que no se llegue a concluir la Ronda Doha en el plazo previsto, debido, principalmente, a la complejidad y sensibilidad de los temas y a la relativa poca presión existente.

2.3.1. Importancia interna

De esta sección del documento, se puede concluir lo siguiente:

- Como en toda negociación de esta envergadura, existen innumerables variables que sobrepasan los ámbitos comerciales y llegan a los más altos niveles políticos de los países más poderosos del mundo. A pesar de que en esta etapa se toman decisiones que escapan de nuestra capacidad de ejercer presión, en los momentos claves de la negociación el consenso es el que vale y hasta un pequeño país puede decidir el avance o el atraso de las negociaciones.
- No importa que no se sepa si el tema agrícola tendrá luz verde pronto, ni si se aprobará dar inicio a la negociación de los temas de Singapur;²⁹ lo importante es que el Perú tiene que estar preparado para todas las eventualidades. Para esto, se necesita tener acceso a la información, analizarla y preparar respuestas para los distintos escenarios que se pueden presentar.
- Es importante realizar un seguimiento minucioso del proceso de negociaciones de la Ronda Doha a escala global u horizontal y de cada tema de negociación.
- Es cierto que el fracaso de Cancún ha significado un retroceso importante en el proceso; asimismo, ha dado paso a un generalizado pesimismo respecto a la efectividad de la OMC como foro de negociaciones y, como si fuera poco, ha desviado la atención de uno de los más importantes actores hacia negociaciones «más fáciles»

²⁹ Transparencia en compras gubernamentales, en inversiones, en política de competencia y en facilitación de comercio. Se les llaman «temas de Singapur» porque fueron incluidos en la Agenda OMC en la Ministerial que se llevó a cabo en esa ciudad en 1996.

como las regionales o bilaterales. No obstante, se considera que todavía es pronto para tener opiniones finales sobre el efecto total de Cancún.

Finalmente, ¿le conviene al Perú que la Ronda Doha culmine en el plazo previsto? Esta cuestión se analizará con mayor detalle en la siguiente sección. Sin embargo, se adelanta que no le conviene. La razón principal es que el Perú tendría más tiempo para hacer los *lobbies* necesarios y negociar un TLC con los Estados Unidos, y luego defender sus intereses comerciales en la OMC y el ALCA con mayor independencia.

3. La Interdependencia OMC – ALCA – TLC

Hay que comenzar poniendo en claro ciertos conceptos. En principio, las negociaciones multilaterales, como las de la Ronda Uruguay y la actual Ronda Doha en el marco de la OMC, implican compromisos de menor profundidad tanto en la normativa comercial como en acceso a mercados, en comparación con las negociaciones de acuerdos regionales o bilaterales. En este sentido, en la Ronda Uruguay se estableció un marco normativo global que ha servido de base y punto de referencia a todas las negociaciones posteriores. Asimismo, en esta nueva ronda de negociaciones se espera una profundización de estas normas (como es el caso de la aplicación de subsidios, *antidumping*, el comercio agrícola y las barreras no arancelarias, entre otros temas que ya se encuentran cubiertos por los Acuerdos de la Ronda Uruguay) y la posible ampliación de la normativa comercial internacional a otros temas importantes (como inversiones, política de competencia, medio ambiente y trato especial y diferenciado, entre otros). En cuanto al acceso a mercados, se espera una reducción significativa de los aranceles agrícolas consolidados de parte de los países desarrollados.

65

En cuanto a las negociaciones regionales (como el ALCA), al tratarse de un menor número de países, en principio se esperaría obtener una disciplina más profunda y un mayor acceso a mercados con la finalidad de lograr una liberalización total en el comercio de bienes y servicios en un plazo relativamente corto. De la misma forma, en el caso de las negociaciones bilaterales, también se esperaría unas reglas aún más fuertes y un acceso más amplio y plazos de liberalización más cortos. En el caso específico de un TLC con los Estados Unidos, el objetivo es consolidar las preferencias arancelarias del ATPDEA y así atraer inversiones productivas de largo plazo con obligaciones mutuas más exigentes que las anteriormente mencionadas.

Lamentablemente, estos conceptos que parecen claros no guardan consistencia con lo que se observa durante la evolución de estas negociaciones. El origen de esta inconsistencia es la abismal asimetría existente entre los participantes de estos procesos, hecho que afirma nuestro escaso poder de negociación. A continuación, una explicación de este argumento.

3.1. Tratado de Libre Comercio Perú - Estados Unidos³⁰

Luego de la muy exitosa renovación y ampliación del ATPDEA, que implicó un enorme esfuerzo conjunto entre el sector gubernamental (liderado por el MINCETUR) y el sector privado, el siguiente objetivo legítimo que el Perú estableció en la agenda comercial bilateral fue la búsqueda de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Se trata de una ambición coherente si tomamos en consideración que se trata de nuestro principal socio comercial y es la economía más grande y dinámica de América y del mundo. Además, las relaciones políticas bilaterales se encuentran en un óptimo estado.

En principio, como se mencionó anteriormente, un TLC debería significar un total acceso a su mercado y normas mucho más profundas que las existentes para que el comercio sea transparente y «leal». En la realidad, los Estados Unidos tienen una extensa práctica de aplicación de medidas *antidumping* discrecionales, monumentales subsidios agrícolas³¹ a la exportación y, en el financiamiento, aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias muy gravosas,³² entre otras herramientas de protección doméstica que simplemente no está dispuesto a negociar en el ámbito bilateral.

El texto del Acuerdo alcanzado entre Chile y los Estados Unidos es un ejemplo claro de lo que se puede esperar. Se puede resumir en lo siguiente: la inexistencia de mejoras en disciplinas *antidumping* (referencia directa a OMC), el mantenimiento de subsidios agrícolas,³³ la inexistente mención de disciplinas de política de competencia, el atraso en disciplinas sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, mayores disciplinas en cuanto a propiedad intelectual que pueden ir en contra de los intereses del Perú³⁴ y un mecanismo de solución de diferencias que incluye compensación monetaria.

66

Estos y otros factores podrían disminuir o eliminar el efecto positivo de una consolidación de las preferencias del ATPDEA (que se obtendrán por la eliminación arancelaria recíproca con los Estados Unidos) si no se toman las medidas necesarias para aprovecharlas y evitar los efectos negativos de los arranques proteccionistas de sectores norteamericanos que puedan ser afectados por la competitividad de los productos peruanos.³⁵

³⁰ Ver anexo.

³¹ A través de la Ley Agrícola del 2002, los Estados Unidos incrementaron sus subsidios internos en un 80% respecto a la ley anterior de 1996, superando los US\$ 180.000 millones en distintas medidas de apoyo a los productores estadounidenses para los próximos 10 años. Los subsidios para las exportaciones directas e indirectas también se incluyen como una herramienta de esta política.

³² Los Estados Unidos han presentado en la OMC una propuesta sobre «bioterrorismo» que pueda hacer más gravosas las medidas sanitarias y fitosanitarias para nuestras exportaciones agrícolas.

³³ Se eliminan los subsidios a las exportaciones en el comercio bilateral, pero no se hace referencia al financiamiento subsidiado ni a otros subsidios distorsionantes del comercio agrícola.

³⁴ De acuerdo con la publicación «Bridges Weekly Trade News Digest», en el TLC Singapur - Estados Unidos, se restringe el uso de las «licencias obligatorias» (*compulsory licenses*).

³⁵ La discusión en torno de las medidas necesarias para aprovechar las preferencias está fuera del alcance de este documento.

Este hecho no debe ser malentendido ni tomado como una posición pesimista. Asimismo, tampoco se considera que la capacidad negociadora del Perú sea inferior a la de Chile. Simplemente, la realidad es la siguiente: primero, el Perú es el que quiere y está buscando el TLC con los Estados Unidos, de ahí que la decisión haya sido tomada por el más alto nivel político peruano; segundo, a los Estados Unidos no le convendría un TLC con el Perú por las siguientes razones:

- Las preferencias arancelarias que los Estados Unidos otorgan unilateralmente en el marco del ATPDEA hacen que el Perú sea sujeto de «presiones» (a veces poco discretas) de muy amplia índole (tanto comercial como política) bajo la amenaza de su eliminación.³⁶ De esta manera, los Estados Unidos tienen en el Perú a un aliado prácticamente incondicional para el tramo final de las negociaciones ALCA y OMC (ambas programadas para culminar el 2005). En cambio, luego de firmado un TLC, el Perú tendría relativamente mayor independencia para tomar decisiones consistentes con sus intereses nacionales.³⁷
- El Perú ya es una economía libre y prácticamente sin barreras comerciales (no se tiene instrumentos como cuotas, subsidios y licencias previas para la exportación, entre otros instrumentos), salvo por un arancel cuyo promedio no llega al 11 % y tiene tendencia a la baja, con una regulación del sector servicios bastante liberal y sin restricciones para la inversión extranjera. Por lo tanto, es coherente suponer que a los Estados Unidos no le sería beneficioso perder ese factor de «coerción» solo para consolidar lo ya liberalizado. Asimismo, basta que haya la mínima intención de aplicar estos mecanismos o retroceder significativamente en la reforma para que el FMI, BM, BID y otros organismos multilaterales señalen «cambios de dirección hacia el proteccionismo», para que el riesgo-país se incremente y para que se desalienten futuras inversiones.
- A pesar de que algunas opiniones consideran que la «lucha contra las drogas» es un argumento de peso para presionar por un TLC, es muy probable que, si en verdad ese tema llega a ser un problema serio para los Estados Unidos, le bastaría con hacer la presión política necesaria para instalar una base militar en la selva peruana, como las que tiene en Ecuador y Colombia.
- Otra razón es que los Estados Unidos tienen puesta su mira en la consolidación del ALCA, ya que es más eficiente que entablar negociaciones bilaterales con cada país

³⁶ A pesar de ser casos distintos, el caso de Chile nos sirve de ejemplo de esta práctica de coerción. Chile tenía un TLC finalizado con Estados Unidos (luego de dos años y 14 rondas de negociación), que fue encarpetado hasta nuevo aviso por no aprobar una intervención militar en Iraq («zanahoria y garrote»).

³⁷ Esta «estrategia» para obtener «aliados» es utilizada también por los demás países desarrollados. Por ejemplo, el 4 de abril de este año, en una reunión en la que la Unión Europea (UE) y ASEAN acordaron negociar un Acuerdo de Libre Comercio, la CE enfatizó que un resultado exitoso (¿cómo definirán ellos «exitoso»?) de la Ronda Doha era un prerrequisito para la conclusión de las negociaciones con ASEAN (Fuente: Publicación «Bridges Weekly Trade News Digest»).

del hemisferio, más aun si se considera que el producto final del ALCA puede ser tan o más beneficioso para los Estados Unidos que un acuerdo bilateral.

Decisión política

Es claro que si los Estados Unidos deciden iniciar negociaciones con el Perú será una decisión basada en consideraciones geopolíticas. Afortunadamente, la voluntad política peruana es positiva. Por lo tanto, más allá de los problemas que el Perú puede enfrentar (si no se toman las medidas necesarias para que las preferencias sean efectivamente aprovechadas), se considera que un TLC con los Estados Unidos sería muy beneficioso para el Perú, principalmente por el acceso a los mercados, la atracción de inversiones productivas de largo plazo, la consolidación de reforma realizada y los grados de libertad que ganaríamos en otros foros de negociación. En este sentido, deben realizarse todos los esfuerzos (*gestiones y lobbies*) necesarios para que los Estados Unidos lo considere dentro de su recargada agenda comercial lo más pronto posible.

Luego de la Ministerial de Cancún, es claro que las posibilidades de iniciar negociaciones bilaterales con los Estados Unidos se incrementarán en el corto plazo; asimismo, si las negociaciones del ALCA no muestran mayor dinamismo luego de la Ministerial de Miami, las probabilidades serán aun mayores.

68

3.2. Área de Libre Comercio de las Américas³⁸

El ALCA es importante para el Perú en la medida en que los Estados Unidos participa en ese proceso y se puede lograr los objetivos que mencionamos anteriormente: mejores condiciones de acceso a mercados y normas comerciales más transparentes y predecibles. Este análisis puede sonar superficial, pero es razonable: el Perú puede iniciar negociaciones bilaterales con cualquier otro país del hemisferio menos, hasta el momento y por las razones ya explicadas, con los Estados Unidos.

Analizando la evolución de estas negociaciones, se puede concluir que, si continúa esta tendencia para el Perú, el ALCA equivaldrá a un conjunto de acuerdos bilaterales. Por ejemplo, en el caso de acceso a mercados en bienes, la inaplicación del principio del NMF Regional³⁹ permitiría que los Estados Unidos otorguen al Perú las preferencias del ATPDEA sin tener que extenderlas necesariamente a los demás países. Además, res-

³⁸ Ver anexo.

³⁹ El principio de nación más favorecida a nivel regional (NMR regional) implicaría que las mejores condiciones de acceso (preferencias arancelarias) otorgadas por dos miembros entre sí y en el marco de las negociaciones bilaterales tuvieran que ser extendidas a todos los demás participantes del ALCA. El Perú no está de acuerdo con la aplicación de este principio, al menos en el caso de bienes.

pecto a las normas del comercio (medidas *antidumping*, subsidios agrícolas y política de competencia, entre otras), los Estados Unidos han sido muy claros en señalar que cualquier avance en estos temas será fruto de las negociaciones que se lleven a cabo en la OMC. Ello ha llevado a reconsiderar la profundidad o ambición del proceso ALCA, tema que se explicará con mayor detalle en una sección posterior.

Hasta ahora se ha tenido la ilusión de que «juntos se puede», es decir, de que el Perú en el bloque andino podría obtener un mayor poder de negociación en el ALCA. Nada más alejado de la realidad: las cifras y el comportamiento de los Estados Unidos demuestran que ni siquiera toda Sudamérica en bloque le valdrían el profundizar temas tan políticamente sensibles para su gobierno, más aun cuando las elecciones presidenciales norteamericanas son en el mes de noviembre de 2004 y las perspectivas de una reelección no son completamente claras. Todos los países del hemisferio juntos equivalen al 25% del PBI de los Estados Unidos y, si se descuenta a sus evidentes aliados en el ALCA (Canadá, México, Chile, Costa Rica y Panamá), el resto no llega al 12 % de su PBI.

Por otro lado, varios de los países que deberían actuar como «contrapeso» de los Estados Unidos en el ALCA no ocultan su ilusión de negociar un TLC con Estados Unidos, y eso los hace sujetos de la ya mencionada «coerción» (entre ellos, varios países andinos).

3.2.1. El ALCA light o «redimensionado»

69

Cuando se iniciaron las negociaciones del ALCA, los países decidieron que el producto de estas debería ser «OMC plus», es decir, que el acceso a mercados y normas comerciales alcanzadas (*antidumping*, obstáculos técnicos al comercio y subvenciones, entre otras) serían más profundas que OMC. Asimismo, se acordó incluir temas que no eran regulados multilateralmente, como inversión, política de competencia y compras gubernamentales.

Cinco años después, el proceso se encuentra en la última etapa y, a poco más de un año para su culminación y a pesar del intenso trabajo técnico realizado, se ha hecho evidente la falta de decisiones políticas para destrabar temas sensibles como el tratamiento del comercio agrícola, la regulación *antidumping* y la propiedad intelectual, entre otros.

La causa principal de esta falta de decisiones es la fuerte sensibilidad política interna de estos temas. Por ejemplo, mientras que para Brasil y Argentina resulta muy difícil aceptar un ALCA que no suponga la eliminación de subvenciones domésticas y a la exportación en la agricultura, para Estados Unidos es políticamente complicado ofrecer estos compromisos por las elecciones presidenciales anteriormente señaladas y porque sus

⁴⁰ Estados Unidos ha manifestado en reiteradas oportunidades su negativa a negociar su discrecional legislación *antidumping* en el ALCA

verdaderos adversarios en el tema agrícola son la Unión Europea y el Japón. Tan delicado como el tema agrícola es el *antidumping*⁴⁰ y la extensa aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas, entre otras herramientas de protección doméstica que no está dispuesto a negociar regional ni bilateralmente.

Esta realidad ha llevado a considerar nuevos escenarios en las negociaciones del ALCA. Inicialmente, se evaluó la posibilidad de ampliar el plazo de enero del 2005 con la finalidad de aguardar los avances que se realicen en las negociaciones de la Ronda Doha en el marco de la OMC y de mantener la visión de un ALCA «completo». Sin embargo, debido al gran interés de concluir las negociaciones en enero del 2005, actualmente se discute la reducción o redimensionamiento del «contenido» inicial del ALCA en el sentido de: a) eliminar por completo determinados temas (p. ej., *antidumping* y política de competencia, entre otros temas) o no tratarlos con la profundidad que se comprometió al inicio, hecho que implicaría que sean tratados en la OMC o en el nivel bilateral; o b) mantener el nivel de ambición inicial (todos los temas de negociación), pero que los países se reserven el derecho de negociar y establecer compromisos en unos temas y en otros no.

A pesar de que la decisión de «redimensionar» el ALCA debe ser tomada por consenso de todos los países participantes en la Reunión Ministerial de Miami (noviembre del 2003), es evidente que, con el fracaso de Cancún y la paralización temporal de las negociaciones de la Ronda Doha, se reducen aún más las posibilidades de lograr un ALCA completo y profundo para enero del 2005.

70

Esto se explica por lo siguiente: en la coyuntura política y económica actual, los Estados Unidos no pueden liberalizar su comercio agrícola ni reducir sus ayudas internas y subsidios a la exportación si no obtienen los mismos compromisos de liberalización de la Unión Europea y el Japón. Al no haber un panorama medianamente claro de liberalización comercial agrícola en el nivel multilateral, fruto de compromisos en Cancún, es imposible que los Estados Unidos los otorgue en el ámbito regional del ALCA (el mismo dilema ocurre con otros temas sensibles para los Estados Unidos y ya señalados). Igualmente, Brasil tiene muchas sensibilidades internas con el tema agrícola, el acceso a mercados y la protección de las inversiones, el comercio de servicios, etc.

Para el Perú, un ALCA redimensionado implicaría un importante cambio de parámetros. Por un lado, se diluye uno de los principios más importantes de las negociaciones: el denominado *single undertaking*, ya que no se sabe cuántos ni cuáles serán los temas que finalmente permanezcan en la agenda; y, aun así se concrete una en la Reunión de Miami, no existe la plena seguridad de que esa agenda se mantenga hasta el final. Si esto ocurre, se reduciría significativamente el poder de negociación de los bloques o países a favor de los más grandes. Por otro lado, un «adelgazamiento» del ALCA implicaría que los temas que no se tratasen deberían ser abordados en los otros foros o negociaciones, con lo que la estrategia peruana planteada inicialmente debería ser evaluada.

3.3. Síntesis de la sección

Los hechos que se han detallado obligan a replantear con sinceridad la valoración que se le atribuye a cada proceso. Asimismo, estos hechos se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Mediante un tratado de libre comercio se puede obtener mayor acceso al gran mercado de los Estados Unidos (consolidando las preferencias del ATPDEA), pero no una profundización de normas comerciales que garantice que este acceso sea real.
- Lo mismo se puede decir del proceso ALCA (tanto completo como *light*) si las negociaciones continúan en la misma tendencia (aunque tampoco existe margen de manobra para equilibrar la balanza).
- En el caso de nuestra relación comercial con los Estados Unidos, la única diferencia entre un ALCA «completo» y un ALCA *light* sería la temporalidad, es decir, el plazo y la factibilidad de que se concluyera exitosamente.
- En las negociaciones OMC, no se obtendrá mayor acceso a mercados (por el principio de nación más favorecida, que implica extender las reducciones arancelarias a todos los miembros, y por el hecho de que se negocian aranceles «techos» o consolidados), pero sí existen mayores probabilidades (por lo menos mayores en comparación con el TLC y el ALCA) de profundizar las disciplinas que hagan más predecible y transparente el comercio del Perú (p. ej., en el caso de los subsidios agrícolas, la legislación *anti-dumping*, etc.).

71

Lo que se ha realizado hasta este momento es un ejercicio analítico para aclarar las posibilidades reales de cada proceso. Como se señaló anteriormente, a partir de estos insumos se puede llegar a conclusiones que nos permitirán analizar estratégicamente la *secuencia y priorización* de estos procesos, es decir, hacer «ejercicios de malabarismo negociador» con la finalidad de elaborar una estrategia negociadora global a fin de maximizar los beneficios para el Perú.

3.4. Conclusiones preliminares (véase Gráfico n.º 1)

- En relación con los Estados Unidos, que es el principal objetivo comercial del Perú, tanto un TLC como el ALCA (completo o *light*) serían prácticamente equivalentes, es decir, con cualquiera de ellos obtendríamos mejor acceso a mercados, pero no mejores normas comerciales.
- Para el Perú es importante que las probables negociaciones de un TLC o las negociaciones del ALCA concluyan antes que las negociaciones en Doha, porque con el acceso preferencial ya consolidado se tendrían mayores grados de libertad (independencia) para apoyar o presentar propuestas que mejoren las reglas comerciales multilaterales en la OMC y se evitaría la «presión» en sentido contrario de los Estados Unidos.

- ¿Existe la posibilidad de que un ALCA profundo y ambicioso, como fue establecido desde sus inicios, concluya antes que la OMC? Es muy probable que no, si se parte de la demostrada premisa de que, si se concluye el ALCA antes de la Ronda Doha, lo que obtendrían los países en desarrollo participantes sería un mayor acceso a mercados, pero también unas normas comerciales que no se diferenciarían mucho de las actuales en la OMC. Para Brasil (principal objetivo comercial de los Estados Unidos en el ALCA), un ALCA que no profundice temas como los subsidios agrícolas, el *antidumping*, las medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otros, sería inaceptable. Si se compara el caso brasileño con el peruano, en primer lugar, es claro que Brasil es una economía mucho menos abierta (tanto en el comercio de bienes, servicios y las inversiones) y sentiría los efectos de la liberalización más profundamente, más aun si estos no son compensados con un aumento significativo de exportaciones (Brasil es un exportador muy competitivo de productos agrícolas); y, en segundo lugar, en contraste con el caso peruano, poderosos grupos empresariales brasileños son escépticos respecto al ALCA e importantes representantes de la sociedad civil organizada se han declarado en contra.⁴¹
- Sin embargo, sí es factible que un ALCA *light* o redimensionado pueda ser concluido antes de la Ronda Doha o en el plazo establecido desde el inicio. La lógica es que un ALCA *light* implica una mayor flexibilidad y menor nivel de compromisos para todos los participantes, por lo que se podría dejar de participar en los temas más sensibles para cada uno.
- Tomando en consideración estos elementos, se puede concluir que la secuencia de negociaciones que maximizaría beneficios para el Perú (sujeta a las restricciones señaladas) sería la siguiente:



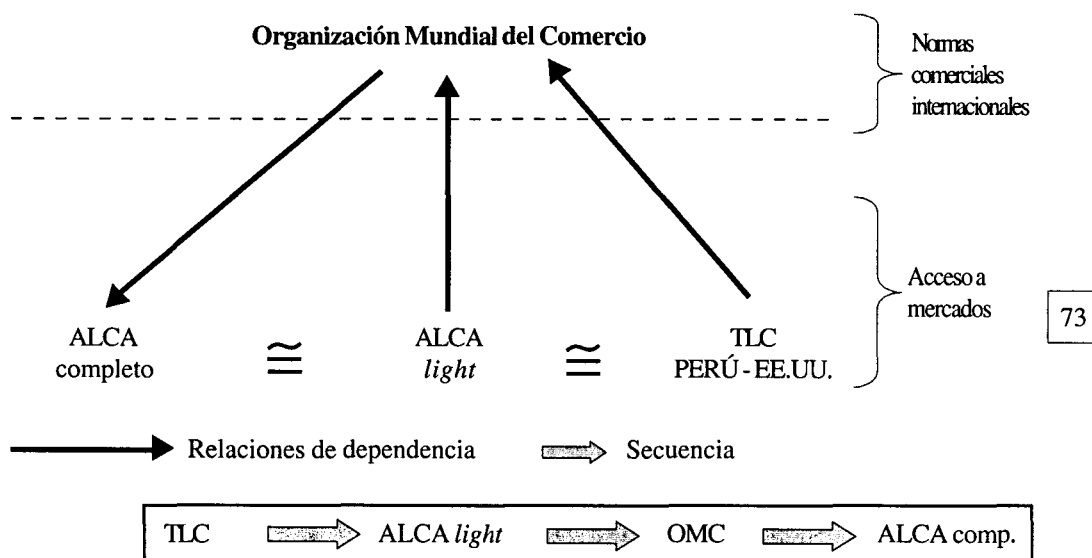
¿Significaría este esquema que el proceso ALCA ya no tendría mayor importancia en el marco de las negociaciones? En absoluto. Como se señaló anteriormente, el ALCA es muy importante en la medida en que participan los Estados Unidos. Además, esta secuencia de negociaciones es fruto de un análisis de los hechos *tal y como se han dado hasta la actualidad, y de la tendencia que parece van a tomar*. Pero los resultados de este análisis pueden cambiar totalmente dependiendo de la evolución futura de las negociaciones.

⁴¹ La Federación de Industriales de São Paulo publicó un estudio que señalaba que el ALCA podría recortar en US\$ 2.200 millones el superávit comercial de Brasil. Asimismo, en septiembre del 2002, el Arzobispado de Brasil convocó a un plebiscito invitando al público a expresar su

Importancia externa

Las negociaciones en el marco de la OMC mantienen su importancia en la coyuntura actual y en interrelación con los demás procesos analizados por las siguientes razones:

- Podría ser el único foro comercial en el cual se puedan obtener mejoras reales en las normas comerciales que más influyen en el comercio de los países en desarrollo.
- Estas mejores normas complementarían el acceso a mercados logrado en las probables negociaciones bilaterales con los Estados Unidos o las negociaciones hemisféricas del ALCA.



4. Conclusiones

De las conclusiones preliminares realizadas en cada sección, se puede decir que una estrategia de negociaciones comerciales para el mediano plazo debe contener los siguientes aspectos:

- Para tener un acceso a mercado *real* que sea aprovechado libremente es necesario obtener reglas de juego transparentes y predecibles, además de la reducción arance-

rechazo al ALCA («The Geopolitics of Orange Juice», tomado de *The Economist*, 12 de setiembre del 2002). En cambio, la mayoría del empresariado peruano tiene una opinión favorable y se encuentra a la expectativa; la sociedad civil que puede estar en contra no está lo suficientemente organizada (FAIRLIE, Alan. «Debate en torno al ALCA». *Estudios sobre el ALCA* n.º 7. Lima: Friedrich Ebert Stiftung).

laria consolidada. En este sentido, luego del análisis realizado a lo largo del documento, se ha mostrado la importancia de las negociaciones de la OMC en esta coyuntura en especial, porque puede ser el único foro en el que se podrían negociar normas comerciales más transparentes y predecibles. Asimismo, también es importante porque marca, en gran medida, el cronograma y la secuencia de una estrategia de negociaciones (Gráfico n.º 2).

- El ATPDEA puede ser utilizado como instrumento de «coerción» en contra de la defensa de los intereses comerciales del Perú en los procesos ALCA y OMC. Por lo tanto, se debe privilegiar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos con la finalidad de consolidar preferencias arancelarias, es decir, se deben realizar las gestiones necesarias para poder iniciar negociaciones el 2004. De acuerdo con *The Economist*, Robert Zoellick declaró que con un TPA a su favor, los Estados Unidos seguirían adelante con una serie de acuerdos bilaterales con varios países alrededor del globo⁴². El Perú debe ser uno de esos países.
- El conjunto de procesos en los que el Perú participa exige que el Estado peruano (y en especial el VMCE) disponga de los cuadros técnicos y recursos económicos indispensables para tener una mayor y más activa participación en las negociaciones de manera equivalente y coordinada.
- Asimismo, existe un importante trabajo a futuro:

74

Priorización de objetivos. Se debe evaluar, sintetizar y priorizar los objetivos e intereses del Perú en las negociaciones a niveles cada vez más específicos (p. ej., aplicación del *lesser duty rule* o aumento del *de minimis* en *antidumping*, protección de los «conocimientos tradicionales» en propiedad intelectual, consolidación de las preferencias del ATPDEA en acceso a mercados y «movimientos de personas proveedoras de servicios» en servicios, entre otros).

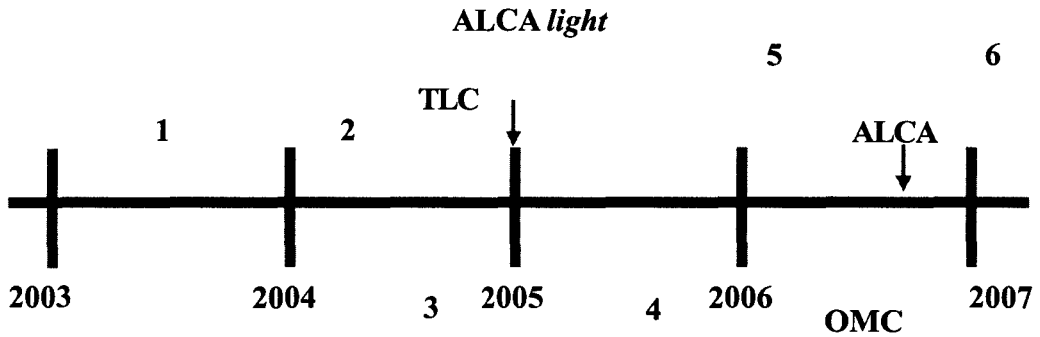
Rediseño de la estrategia. Sobre la base de la priorización de objetivos, los pasos a seguir deberían ser los siguientes: a) analizar con sinceridad y objetividad qué se puede conseguir y qué no se puede conseguir en el marco del ALCA: un bilateral con los Estados Unidos, la OMC y los demás procesos en los que el Perú participa; b) evaluar las interrelaciones existentes entre estos procesos; y c) determinar cuáles temas se verán en determinados foros y destinar recursos para ello.

Finalmente, respondiendo a la pregunta que se planteaba como título a este documento, se reitera la opinión de que todavía es pronto para tirar la toalla en las negociaciones de la Ronda Doha y que se debe esperar el desarrollo de los próximos meses. Por lo tanto,

⁴² «A Step Forward». *The Economist*, 6 de agosto del 2002.

la importancia de la OMC como institución sigue siendo relevante. En el otro extremo, si no es la OMC el foro indicado para tratar los más complicados temas comerciales que existen, ¿entonces cuál?

Cronograma tentativo de las negociaciones comerciales del Perú 2003 - 2007



1. Quinta Ministerial OMC en Cancún
2. Inicio TLC con Estados Unidos
3. Elecciones presidenciales EE.UU.
4. Sexta Ministerial OMC - Hong Kong (sin fecha)
5. Fin de Acuerdo Francia - Alemania sobre el PAC
6. Vencimiento del TPA

Anexo

Ministerial de Miami y las consecuencias en el análisis del proceso ALCA

El 20 de noviembre de 2003 se llevó a cabo la VIII Reunión Ministerial del ALCA en Miami. Como se ha señalado previamente en la sección 3 del documento, las negociaciones del ALCA se encontraban estancadas por la falta de decisiones en diversos temas sensibles como agricultura, *antidumping*, inversiones y servicios, entre otros temas. El problema central era la poca flexibilidad mostrada por determinados países como el Brasil, la Argentina o los Estados Unidos para asumir compromisos profundos en alguno de esos temas.

La importancia de esta reunión radicaba en que se debían tomar las decisiones necesarias para definir el enfoque que tomaría el proceso del ALCA a fin de dinamizar las negociaciones y que estas concluyeran en el plazo acordado. En este sentido, los ministros reconocieron la incapacidad de los países para asumir el mismo nivel de profundidad en los compromisos y acordaron un nuevo enfoque que incluyese un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones en cada uno de los nueve temas de negociación, aplicables a todos los países, y acuerdos adicionales o más profundos a través de negociaciones plurilaterales para los países que así lo decidieran.

76

Las reglas mínimas comunes deberán ser desarrolladas por el Comité de Negociaciones Comerciales en su próxima reunión de la primera semana de febrero del 2004. Es esta instancia la que deberá establecer los procedimientos para esta última etapa de las negociaciones, así como las orientaciones necesarias para los nueve grupos de negociación existentes y el Comité Técnico de Asuntos Institucionales.

Lo positivo de esta decisión es que, en principio, permitiría solucionar el entrapamiento en que se encontraban las negociaciones, porque brinda un grado importante de flexibilidad a los países para que asuman compromisos de acuerdo con sus posibilidades y sensibilidades políticas internas. No obstante, se reafirma el análisis presentado sobre las implicancias de un ALCA «redimensionado» para el Perú, ya que significa un importante cambio de parámetros.

Por un lado, se diluiría uno de los principios más importantes de las negociaciones, el denominado *single undertaking*, ya que no se sabe cuál será el nivel común de compromisos en cada uno de los temas de negociación y, en concreto, es muy probable que este nivel común sea lo mínimo que cualquier país quiera tener en un tema. Este hecho reduciría significativamente el poder de negociación de los bloques o países a favor de los más grandes. Por otro lado, un «adelgazamiento» del ALCA implicaría que los temas que no se traten deban ser abordados en los otros foros o negociaciones, con lo que la estrategia peruana planteada inicialmente debería ser evaluada.

Inicio de negociaciones de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos

Luego de intensas gestiones ante diversas autoridades en los Estados Unidos, el martes 18 de noviembre del 2003, los Estados Unidos, a través de su representante comercial, embajador Robert Zoellick, anunciaron su voluntad de iniciar negociaciones hacia un tratado de libre comercio (TLC) con el Perú. Este es el punto final de un intenso proceso que se inició cuando se logró la aprobación y ampliación del ATPA en agosto de 2002.

Se espera que las negociaciones se inicien aproximadamente en abril del 2003, luego de los 90 días para que el Congreso de los Estados Unidos evalúe la voluntad expresada por el Poder Ejecutivo y no la objete. Como ya se tienen experiencias previas como los acuerdos de Chile y Singapur con los Estados Unidos, es posible que las negociaciones del TLC Perú – Estados Unidos avancen significativamente durante el 2004.