



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Notas de Comercio Internacional

## PRIMERAS IMPRESIONES SOBRE HONG KONG

### Visión General

1. La reunión Ministerial de HONG KONG (HK) cumplió con los objetivos que se fijó Pascal Lamy al asumir en septiembre sus nuevas responsabilidades como Director General de la OMC: una reunión de *stocktaking* y que fijara directrices para concluir el trabajo de la Ronda de Doha durante el año 2006.

2. Sin embargo, estos no eran los objetivos originales para esta VI Conferencia Ministerial de la OMC, ya que se esperaba, especialmente, alcanzar acuerdos sobre “modalidades” de liberalización, lo que no se obtuvo. De ahí que su principal logro haya sido mantener vivas las conversaciones. A HK se llegó con un borrador comprensivo que avanzaba sobre las orientaciones del “paquete de julio” de 2004, pero que requería de decisiones política y técnicamente complejas, las que finalmente no se adoptaron. En los días previos a la Conferencia se alcanzaron algunos acuerdos de potencial beneficio para los PED en el ámbito de la propiedad intelectual (véase No. 18 siguiente), lo que alivió la agenda de los ministros.

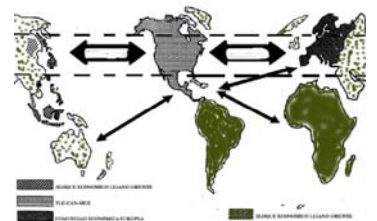
3. Lamy heredó un mal escenario y un pésimo pronóstico para la reunión de Hong Kong. Por ende, haber conseguido esa declaración y un plan de trabajo con fechas precisas para el 2006 no es un mal resultado. Los objetivos originales de esta ministerial eran más ambiciosos, pero Lamy consiguió reba-

jar expectativas, postergar decisiones mayores y, lo más importante, preservar el proceso y el compromiso de los principales actores. Con todo, a medida que avancen las negociaciones, será cada vez más difícil mantener el consenso entre ellos: Estados Unidos, la UE, Brasil, India, Japón y Australia.

4. De los tres temas agrícolas - acceso a mercado, subsidios a exportaciones y apoyos domésticos- se despejó el más fácil, dado que Estados Unidos utiliza relativamente pocos subsidios directos a sus exportaciones y la UE ya tenía el compromiso interno de eliminarlos el 2013. Lo más difícil es el acceso a mercados, ámbito donde la UE muestra mayores dificultades. Su propuesta excluye de las negociaciones a un 8% de las líneas arancelarias agrícolas y si bien dice tener algún margen para moverse, la brecha con las demandas de los países en desarrollo (PED) es excesiva. El Banco Mundial señala que bastaría excluir el 2% de tales líneas para reducir en 75% los beneficios que esta ronda aportaría a los PED.

5. Las dificultades no son menores. En agricultura, conseguir avances simultáneos en acceso a mercado, fin a los subsidios de exportación y reducción sustantiva de apoyos domésticos. En acceso, junto con rebajas relevantes en aranceles, cabe limitar la cuantía de las exclusiones, compensando en esos rubros

con cuotas significativas; en apoyos domésticos, la reducción debe partir de los montos actuales y no de los autorizados en la OMC que son bastante superiores. Esta reducción debe evitar resquicios que permitan que los mismos recursos se asignen a través de otras vías, ampliando la definición de la lla-



Flujos de comercio

### Temas de esta Serie:

- Administración de acuerdos comerciales
- Integración y convergencia de acuerdos comerciales
- Multilateralismo y regionalismo
- Coyuntura internacional
- Competitividad
- Macroeconomía y desarrollo exportador
- Innovación y desarrollo exportador
- América Latina y Asia Pacífico
- Solución de controversias

## PRIMERAS IMPRESIONES SOBRE HONG KONG, *continuación*

mada "caja azul", como reza el planteo de economías industrializadas. Este delicado equilibrio agrícola debe balancearse con la negociación en industria y servicios, donde operan otras dificultades importantes, pero menores que las agrícolas. Como es obvio, Estados Unidos, la UE y Japón condicionan la magnitud de la liberalización agrícola que puedan conceder al nivel de apertura que los PED puedan ofrecer en industria y servicios.

6. Las tensiones en el grupo que lidera las negociaciones serán crecientes en el transcurso del 2006. En efecto, si bien US y la UE comparten dificultades de diverso grado para desmontar sus subsidios y apoyos internos agrícolas, se aprecia una mayor flexibilidad de US para abordar ese desafío, en la medida que perciba que las oportunidades de exportación agrícolas, sea a la UE o a los PED crecen, como consecuencia del avance en los tres pilares de la negociación agrícola. A su vez, en el G-20 conviven países con potenciales competitivos agrícolas muy dispares, de modo que, al momento de las decisiones definitivas, las sensibilidades ofensivas o defensivas entre los PED se harán notar. Como además la profundidad y cobertura de la liberalización agrícola que ofrezcan US, la UE y Japón tendrá un vínculo negociador con la profundidad de la apertura que ofrezcan los PED en industria y servicios, ello de nuevo tensionará al bloque de PED, en función de su mayor o menor disposición a la apertura en estos rubros.

7. La Declaración define tres momentos para el próximo año: i) 30 de abril para acordar las modalidades en los principales temas de negociación (rebaja arancelaria y tratamiento de subsidios); ii) mayo – julio, período en que deberán presentarse las nuevas listas de oferta de liberalización, potenciales disposiciones sobre aplicación y recomendaciones sobre ayuda al comercio; y iii) segundo semestre 2006, actividad que dependerá del i) y ii), abordando además las ofertas finales en servicios, más



algunas respuestas y recomendaciones de decisión en el marco del trato especial y diferenciado, las pequeñas economías y los PMA. Adicionalmente, se renueva la resolución de concluir con éxito la Ronda de Doha en 2006 e implícitamente se prevé iniciar la aplicación durante 2008.

8. La lectura de la Declaración confirma que las negociaciones de la Ronda de Doha son fundamentalmente negociaciones de acceso a mercado y en mucha menor medida sobre fortalecimiento de disciplinas, como antidumping o subsidios. La Declaración sigue manteniendo una retórica "desarrollista" aspecto clave para mantener involucrados a la mayoría de los PED. Sin embargo, las recomendaciones y decisiones se concentran cada vez en los países menos adelantados (PMA), categoría en la que Haití es el único país de América Latina y el Caribe incorporado. Existe asimismo una relativa mayor atención al Programa de Trabajo sobre las Pequeñas Economías que podría reportar beneficios a un número mayor de tales países en la región, especialmente del Caribe.

### Cuestiones Específicas

#### *Agricultura y Productos No Agrícolas*

9. La Declaración confirmó materias que habían sido acordadas anteriormente pero que requerían ser aprobadas por los Ministros. En particular, la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agrícolas en 2013 (fecha a confirmar cuando se hayan completado las modalidades), y compromisos de reducción sustancial para "fines de la primera mitad del período de aplicación" (que corresponde a una fecha indeterminada). Y contiene cuestiones específicas en materia de algodón, incluida la eliminación de subsidios a la exportación para 2006. Sin embargo, el principal aspecto que afectaría este producto son los subsidios internos aplicados por EE.UU., varios de ellos recientemente cuestionados en paneles de la OMC.

10. Si bien los efectos prácticos de la decisión sobre subvenciones a la exportación pueden ser menores, atendiendo a que, de un modo directo, Estados Unidos subsidia relativamente poco sus exportaciones de productos agrícolas y la UE tenía contemplado en su proce-

so interno de reforma eliminarlos en 2013, su valor radica en consolidar este compromiso en un tratado internacional.

11. En los aspectos relacionados con acceso a mercados tanto agrícolas como no agrícolas (NAMA), se confirmó el tipo de elementos que deberían contener las modalidades específicas para el desarrollo de las negociaciones. Por

**La Declaración confirmó materias que habían sido acordadas anteriormente pero que requerían ser aprobadas por los Ministros.**

ejemplo, en cuanto a bandas para los recortes de aranceles (4) y el uso de una "fórmula suiza", respectivamente, pero no hay números concretos que permitan focalizar las negociaciones en acceso durante 2006. Además, se incluyeron diversas calificaciones —a petición de algunos PED— que podrían ser usadas para moderar las rebajas en NAMA.

12. Por otra parte, y con miras a atender los objetivos de desarrollo de la Ronda, la Declaración encomienda prestar atención al equilibrio entre agricultura y NAMA para el acceso a mercados. Es decir, ya no sólo se busca un equilibrio global en el resultado de la negociación, sino que adicionalmente, se estableció un vínculo específico entre las negociaciones de productos agrícolas y no agrícolas. La declaración señala que "encomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en el acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA (NAMA) comparablemente elevado". Esto facilitará que los PED puedan resistir las actuales presiones para rebajar significativamente su protección arancelaria en productos no agrícolas en función de las rebajas que estén obteniendo en agricultura. Sin embargo, puede funcionar de otra forma: como una justificación de algunos PD de no ser ambiciosos en agricultura, al no obtener "concesiones" equivalentes en NAMA.



*PRIMERAS IMPRESIONES SOBRE HONG KONG, continuación*

13. También en materia de apoyo interno en agricultura, los ministros definieron que se guiarán por tres franjas (rangos) de niveles de subvenciones, a partir de las cuales se fijarán metas de reducción. Destaca aquí una disposición que, velando por la reducción general de estos subsidios, también se preocupa por limitar la posibilidad de reasignación entre las distintas cajas, especialmente entre las cajas ámbar y azul. Pero aún queda mucho trabajo por realizar en los detalles concretos de las rebajas de estas medidas.

14. Es evidente que todos los elementos necesarios para concluir las modalidades – que han sido discutidos reiteradamente– existen y que la posibilidad de avanzar en las fechas propuestas depende exclusivamente de decisiones políticas que fueron postergadas. En este sentido, la pregunta pertinente es si la reunión de HK generó el clima necesario para que en los próximos meses se adopten esas sustanciales decisiones de apertura comercial en agricultura, industria y servicios. Los antecedentes, por ahora, no permiten ser muy optimistas.

**Es evidente que todos los elementos necesarios para concluir las modalidades –que han sido discutidos reiteradamente– existen y que la posibilidad de avanzar en las fechas propuestas depende exclusivamente de decisiones políticas que fueron postergadas.**

*Comercio de Servicios*

15. En el texto de la Declaración se aprecia un desbalance en el tratamiento de los temas, fuertemente resistido por los PED.

16. El Anexo C referido al sector de servicios contiene un número preciso de objetivos de negociación, detalla con cuidado el tipo de medidas restrictivas que deberían eliminarse y los puntos específicos que servirán para orientar las negociaciones de nuevos compromisos y de los existentes respecto de servicios, incluidos plazos distintos a los otros convenidos.

17. Es claro que se está buscando perfilar un *trade-off* en esta negociación entre acceso a

mercado en bienes y comercio de servicios. Este *trade-off* puede resultar inconveniente para los PED, atendido que esta es una actividad muy dinámica y que se conoce poco



sobre las consecuencias legales de los compromisos asumidos internacionalmente. Por ende, la adopción de compromisos internacionales en este plano debe ser evaluada cuidadosamente. Ello no significa que los PED no deban avanzar en la apertura del sector de servicios, ya que ello reporta importantes ganancias de competitividad, pero sus compromisos pueden involucrar significativos cambios institucionales y de enfoques regulatorios que requieren refuerzo de sus capacidades.

*Propiedad Intelectual*

18. De particular interés resulta la formalización de la enmienda del ADPIC, acordada una semana antes del inicio de la Conferencia y relativa a salud pública. Esta enmienda confirma la flexibilidad de este acuerdo respecto de patentes de medicamentos en determinadas situaciones y la prórroga al período de implementación de las disposiciones del acuerdo para los PMA.

*Acceso a mercado PMA*

19. Otro resultado positivo para las PMA son las decisiones específicas adoptadas en materia de acceso a mercado para sus productos.

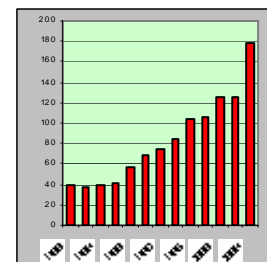
20. Aún cuando la mayor parte de estos países ya gozan de un trato preferencial para acceder a los mercados de los PD, esta decisión tiene tres aspectos relevantes: i) incorpora a los PED en la iniciativa a favor de los PMA; ii) busca hacer este acceso preferencial “con carácter perdurable”; y iii) libre de contingentes, aspecto de especial relevancia.

21. Sin embargo, el impacto práctico de esta medida puede ser limitado ya que Canadá, Estados Unidos y Japón insertaron textos que les permiten excluir sectores sensibles (especialmente, lácteos, pollos, textiles, azúcar, y arroz y productos de la pesca). Cabe recordar que muchos de los productos de

PMA no cumplen con las normas sanitarias o de otra naturaleza con lo cual podrían continuar excluidos del acceso a esos mercados, pese a este beneficio de acceso preferencial. Otra principal restricción en este ámbito son las disposiciones de origen fijadas unilateralmente, aspecto que también matiza la magnitud de esta concesión a los PMA. De ahí que la atención de la ayuda del desarrollo vinculada al comercio deba concentrarse en apoyar la infraestructura física y el desarrollo de oferta exportable competitiva en esos países.

*Facilitación de Comercio*

22. En materia de facilitación de comercio, incluidos los problemas de los países sin litoral, importa resaltar que este fue el único informe de los grupos de negociación presentados a la Ministerial de HK que contó con consenso. Es decir, aquí las negociaciones han avanzado en una identificación concreta de iniciativas que podrían implementarse. Sin embargo, los problemas de asistencia técnica y financiera para los PED siguen siendo un elemento clave para su implementación y el nivel efectivo de recursos disponibles para esta asistencia sólo se conocerá al final de la Ronda. Este tema, de acuerdo con diversas estimaciones, puede reportar importantes ganancias de bienestar, en particular para los PED. Esto último lleva a la CEPAL a proponer avanzar en nuestra



Exportaciones mundiales, 1980-2004 (1995=100)

región con cierta independencia de las deliberaciones en OMC, poniendo en práctica a aquellas iniciativas

que los países latinoamericanos están impulsando en la Ronda Doha. En este plano, sería bienvenido un aporte especial de los organismos regionales de financiamiento, de modo de aplicar también en la región el principio de

*PRIMERAS IMPRESIONES SOBRE HONG KONG, conclusión*

vincular la cobertura y profundidad de los compromisos al nivel de financiamiento disponible, entendiendo que hay un grupo importante de medidas administrativas que podrían estimularse desde ya, tanto por su favorable impacto como por su reducido costo.

**Evaluación Transitoria**

23. La gran pregunta sigue siendo en que medida HK ha logrado reimpulsar la Ronda. Es muy luego para dar una opinión definitiva, pero una señal favorable es que hasta ahora no ha habido declaraciones negativas de los PED. Sin embargo, algunas informaciones de prensa indicarían un deterioro en la relación personal de algunos ministros claves. Asimismo, parece existir una apreciación favorable del proceso relativamente participativo que tuvo la construcción de la Declaración, con lo cual se despejó en cierto modo el reclamo de transparencia e inclusividad que se planteó en ocasiones anteriores. El hecho de que Brasil y la India sean protagonistas del resultado (principalmente desde el G-20) los hace co-responsables del mismo y, por lo tanto, los obliga a jugar a favor del sistema, aunque los avances concretos aún sean menores.

24. En definitiva, el principal beneficiado ha sido el Director General de la OMC Pascal Lamy, quien asumió hace sólo 4 meses formalmente el cargo, aunque estaba trabajando desde junio o julio, en la preparación de la reunión Ministerial. Al definir tempranamente cuál era la expectativa para la reunión de HK logró enfocarse en contar con una Declaración. El no contar con una Declaración habría sido una indicación evidente de fracaso. En cambio, contar con una Declaración amplia, -a diferencia de lo ocurrido en Cancún- independiente de su contenido sustantivo, permite que esta Ministerial quede registrada dignamente en la historia de la Organización. Una reunión sin resultados significaba un deterioro temprano en el capital político de Lamy y un daño quizás estructural a la credibilidad y prestigio de la OMC.

25. Se piensa que habrá una nueva reunión más pequeña para marzo o abril, lo que permitirá tener una segunda ministerial sin tener que esperar dos años, y antes de diciembre 2006. Además, es una reunión que podría liberarse de pesados formatos de las ministeriales de la OMC. Que la reunión sea en Ginebra ayuda a una reunión más ágil.



26. Si se revisa la historia de las negociaciones del GATT, especialmente la Ronda Uruguay, se puede ver que no es en el contexto de las reuniones ministeriales -máximo órgano decisorio de este tipo de organismos- donde se han concluido las negociaciones ni donde se han dado los mayores avances. La RU debió concluir en la reunión de Bruselas en diciembre de 1990 pero ello no fue posible. El Director del GATT (Dunkel) un año después presentó un documento bajo su responsabilidad que contenía lo esencial de lo que finalmente fue la RU y que fue aprobado y acordado en diciembre de 1993, en una reunión en Ginebra que formalmente no era de nivel ministerial.

27. Como en otras oportunidades, A. Latina no arribó a esta Ministerial con planteamientos regionales, si bien varios países de la región participaban de las propuestas de liberalización agrícola (en el G-20, G-33 y otros), y grupos más acotados han sido activos en lo relativo a mejoramiento de disciplinas -antidumping, subsidios a la pesca-, el vínculo entre ADPIC y el Convenio de Diversidad Biológica, y materias relacionadas con su condición de PED.

28. A diferencia de rondas anteriores, los PED y A. Latina, en particular, se muestran más informados y con mayor capacidad de negociación. El G-20 se ha constituido en un referente básico de la negociación y Brasil, su principal articulador, en un actor central de todo el proceso. Sigue siendo un tema a examinar que los PED - y entre ellos, varios de la región - sean tan reacios a avanzar en la OMC y tan entusiastas en suscribir acuerdos bilaterales más ambiciosos y muchos más complejos en el ámbito bilateral y regional, incluyendo los mismos temas que rechazan incluir en la OMC.

29. **En síntesis, la reunión de HK no tuvo grandes logros pero mantuvo la dinámica del proceso y definió una agenda de trabajo para el 2006.** Las dificultades son mayores y hasta ahora no han sido abordadas; las decisiones principales fueron postergadas y sólo a inicios del segundo trimestre 2006 tendremos señales más precisas de la evolución esperada de esta ronda. Por ahora, el escenario sigue siendo altamente complejo y las probabilidades de éxito dependen críticamente de un compromiso mayor de los principales actores de la negociación, en particular de Estados Unidos y de la UE.

Texto completo de esta nota en:<http://www.cepal.org/id.asp?ID=23502>

 <p>NACIONES UNIDAS UNITED NATIONS</p>	<p>El contenido de este número* se basó en las siguientes publicaciones:</p> <p>⇒ Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe <a href="http://www.eclac.org/id.asp?ID=22465">http://www.eclac.org/id.asp?ID=22465</a></p> <p>• FAL Boletín No.232, Diciembre 2005 <a href="http://www.eclac.org/id.asp?ID=23029">http://www.eclac.org/id.asp?ID=23029</a></p> <p>⇒</p>
 <p>CEPAL ECLAC</p>	<p>Av. Dag Hammarskjöld 3477 Vitacura, Santiago de Chile Casilla 179-D, Santiago de Chile</p> <p>(56-2) 471-2000 - 210-2000 - 208-5051 Fax:(56-2) 210-2727 <a href="http://www.cepal.org/comercio">www.cepal.org/comercio</a> e-mail: <a href="mailto:comercio@cepal.org">comercio@cepal.org</a></p>