



## El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial

*Federico Steinberg \**

**Tema:** La cumbre de Cancún de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ha cerrado sin acuerdo. El sistema comercial multilateral ha quedado malherido y la credibilidad de la OMC, seriamente dañada.

**Resumen:** El enfrentamiento norte-sur por la liberalización del mercado agrícola y por la inclusión de los temas de Singapur en las negociaciones han sido las claves del fracaso de la cumbre interministerial de Cancún de la OMC, ante la que se habían generado enormes expectativas. A partir de ahora, la OMC deberá demostrar que es capaz de proseguir avanzando en la Ronda de Doha si no quiere que su credibilidad como organización internacional se vea minada y que los países opten por negociar acuerdos comerciales regionales y bilaterales que son discriminatorios.

**Análisis:** La cumbre interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que ha tenido lugar en Cancún entre los días 10 y 14 de septiembre, se ha cerrado sin acuerdo, lo que coloca al sistema comercial multilateral al borde del colapso. Esta reunión tenía que haber servido para avanzar en las negociaciones sobre liberalización comercial que comenzaron en Doha en noviembre de 2001 y que fueron bautizadas como la Ronda para el desarrollo. Sin embargo, no ha sido posible lograr avances importantes porque los países en vías de desarrollo han considerado la propuesta de liberalización del sector agrícola de EEUU y de la UE como insuficiente y se han negado a introducir dentro del marco regulador de la OMC los llamados temas de Singapur, que la UE y Japón consideraban imprescindibles para alcanzar cualquier acuerdo.

Este triste desenlace pone en peligro la credibilidad de la OMC como institución multilateral y abre la puerta para que las distintas potencias económicas – especialmente EEUU – avancen en la liberalización comercial por las vías bilateral y regional, lo que implica que las ganancias totales derivadas de los intercambios internacionales se verán reducidas. Al mismo tiempo, la aparición de un nuevo bloque cohesionado de países en vías de desarrollo, bautizado como el G-22 y que por primera vez ha plantado cara a los dos gigantes comerciales – EEUU y la UE –, ha abierto todavía más la brecha norte-sur y ha vuelto a poner de manifiesto que no todos los países están beneficiándose de la globalización del mismo modo.

Este artículo explora qué factores han conducido al fiasco de Cancún. Analiza la trayectoria de las negociaciones desde que se inició la Ronda de Doha, qué ha sucedido en Cancún – haciendo una especial referencia al papel de España – y qué perspectivas se abren ahora para la OMC.

---

\* *Federico Steinberg*  
*Economista*

### *El camino hasta Cancún*

Esta cumbre representaba el punto intermedio de la novena ronda de liberalización comercial multilateral, que comenzó en Doha en 2001 y que está previsto que concluya en diciembre de 2004. Sin embargo, esta ronda es muy distinta de las anteriores. En primer lugar, es la primera desde el nacimiento de la OMC como institución en 1995. Las anteriores rondas se negociaron en el seno del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), creado en 1947 sin carácter de organización multilateral y que en la práctica operaba como un club de países ricos que extendían sus acuerdos comerciales a todos los países miembros a través de la cláusula de nación más favorecida. En segundo lugar, esta ronda se lanzó tras los ataques del 11 de septiembre y la guerra de Afganistán con el propósito de fortalecer el multilateralismo político y de promover el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo. Se esperaba así lograr un mayor equilibrio en las relaciones económicas norte-sur, que contribuiría a aumentar la seguridad internacional, reduciría indirectamente la proliferación de grupos terroristas en los países más pobres y dejaría sin argumentos a los grupos antiglobalización, que se dieron a conocer en la anterior reunión de la OMC en Seattle en 1999. En tercer lugar, esta ronda tiene la agenda más ambiciosa de cuantas han tenido lugar hasta la fecha y es la primera con un carácter plenamente global (en ella participan 146 países, entre los que por primera vez se incluye China). Además de incluir temas habituales como la reducción de aranceles pico y el aumento del acceso a los mercados en los productos manufacturados, las negociaciones incluyen la liberalización agrícola, la revisión de los acuerdos sobre propiedad intelectual (TRIPS) y de medidas *anti-dumping*, la extensión del acuerdo de servicios (GATS) – en el que se incluye la movilidad temporal de trabajadores profesionales – y la eliminación del acuerdo multifibras, con el que los países industrializados dificultan la entrada de los productos textiles en sus mercados. Finalmente, la agenda de Doha tenía previsto que en la cumbre de Cancún comenzaran las negociaciones sobre cuatro temas nunca antes tratados en el seno de la OMC: la regulación de las inversiones internacionales, la política de competencia en relación al comercio en el interior de cada país, las medidas de facilitación del comercio – principalmente la homogeneización de requisitos administrativos en aduanas – y la regulación sobre compras públicas que realizan los gobiernos y que tienden a no ser transparentes en muchos países. Estos asuntos, llamados temas de Singapur porque se mencionaron por primera vez en esta ciudad en 1996, no están directamente relacionados con la reducción del proteccionismo, sino que afectan directamente a la legislación nacional de los miembros de la OMC, como también sucede con TRIPS. Al igual que sucede con la agricultura, sector donde existe una clara confrontación norte-sur, los países en vías de desarrollo se oponían frontalmente a la inclusión de los temas de Singapur en las negociaciones, mientras que la UE y Japón los consideraban una de sus principales prioridades.

Por todos estos motivos las expectativas ante la cumbre de Cancún eran enormes. El Banco Mundial publicó la semana anterior a la cumbre su informe anual *Global Economic Prospects*, que se dedica íntegramente a detallar las ganancias potenciales que podrían surgir de las negociaciones de la OMC. Entre sus conclusiones se destaca que la eliminación de barreras comerciales en los temas de la agenda de Doha elevarían la renta global entre 290.000 y 520.000 millones de dólares. Como más de la mitad de estas ganancias irían a parar a los bolsillos de ciudadanos en países en vías de desarrollo, la liberalización comercial permitiría sacar a 144 millones de personas de la pobreza para el año 2015, lo que sería clave para cumplir los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas. Asimismo, la desfavorable evolución de la economía internacional durante los últimos años ha generado presiones proteccionistas, especialmente en los países industrializados, que han visto como los aumentos del desempleo daban lugar a mayores demandas por parte de los sectores expuestos a la competencia internacional a sus gobiernos, lo que ha conducido a una contracción del volumen de comercio mundial

de manufacturas del 4% y de servicios comerciales en un 1% en 2001, el mayor recorte en las últimas décadas. Por lo tanto, la cumbre de Cancún constituía una oportunidad para dar un empujón adicional a la reactivación económica mundial y para lanzar un claro mensaje de que las organizaciones multilaterales son capaces de mejorar el bienestar en un momento en el que las Naciones Unidas han perdido cierta credibilidad tras la guerra de Irak.

Aunque las negociaciones de la ronda Doha vienen produciéndose en la sede de la OMC en Ginebra desde noviembre de 2001, las cumbres interministeriales son las únicas a las que asisten todos los máximos representantes nacionales, por lo que constituyen la gran oportunidad para hacer que se produzcan avances significativos y para que se cierren acuerdos, siempre sobre la base del principio de la reciprocidad. Paradójicamente, aunque las ganancias del comercio se materializan por el lado de las importaciones mediante el aumento de la oferta para los consumidores y la reducción de los precios, existe una enorme resistencia a la liberalización unilateral. Políticamente, a los gobiernos les resulta más fácil justificar la apertura del mercado nacional si otros países también han reducido sus niveles de proteccionismo. Por lo tanto, las rondas multilaterales, en las que se negocian acuerdos que afectan a todos los países y en los que es posible que se produzcan compensaciones en distintos sectores simultáneamente, se han convertido en el modo más eficiente de reducir las barreras arancelarias. La ronda de Doha se planteó inicialmente como un paquete que equilibraba las demandas de los principales bloques comerciales. Mientras que los países en vías de desarrollo obtendrían acceso a los mercados de los países industrializados en productos agrícolas y textiles – en cuya producción tienen ventaja comparativa – y lograrían una revisión del acuerdo de propiedad intelectual para poder importar medicinas “violando” las patentes de las empresas farmacéuticas, los países del norte esperaban obtener una mayor liberalización del sector servicios en los países del sur y la inclusión de los temas de Singapur.

Sin embargo, durante los dos últimos años las negociaciones han avanzado a un ritmo menor al esperado y la OMC ha ido superando las fechas límites que se marcó en Doha para definir los acuerdos marco que debían discutirse en Cancún. Al mismo tiempo, han continuado prodigándose los acuerdos regionales y bilaterales que quedan fuera del marco de la OMC y que son discriminatorios, puesto que sus beneficios no son aplicables a todos los países. EEUU ha cerrado acuerdos bilaterales con Chile y Singapur, y espera liderar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de 2005. La UE se ha concentrado en las negociaciones con sus vecinos del Este, diez de los cuales pasarán a formar parte de la UE en 2004, y en avanzar en la consolidación de un área de libre comercio en el Mediterráneo. Otro de los factores que ha contribuido al lento avance de la ronda han sido las medidas proteccionistas que EEUU aprobó a lo largo de 2002, que incluyeron un aumento de los subsidios agrícolas por valor de 180.000 millones de dólares durante diez años, el aumento en un 30% de los aranceles en el sector del acero como respuesta a la falta de competitividad de su industria nacional y la exención fiscal a las exportaciones de las empresas estadounidenses, que fue declarada ilegal por el órgano de resolución de disputas de la OMC y que levantó las iras de la UE. Finalmente, los países en vías de desarrollo han visto con decepción como la ampliación de la UE no ha supuesto una reforma radical de la Política Agrícola Común (PAC) europea, que sigue consumiendo el 45% del presupuesto comunitario (más de 44.000 millones de euros) e inundando los mercados internacionales de productos subvencionados que hunden la producción nacional de muchos países del Tercer Mundo.

#### *Las negociaciones en Cancún*

Durante la semana anterior a la cumbre – y tras un intenso trabajo diplomático – se pactó una revisión del acuerdo sobre propiedad intelectual que dejaba relativamente satisfechos a los países en vías de desarrollo al permitirles importar medicamentos genéricos para combatir enfermedades infecciosas como el sida y la malaria. El acuerdo

TRIPS, que nació en la Ronda Uruguay (1986-94) imponía sanciones a los países que importaran productos que no respetaran la propiedad intelectual y las patentes. Las grandes compañías farmacéuticas norteamericanas lograban así asegurarse que los laboratorios de países como India y Brasil no pudieran copiar sus fármacos y venderlos como genéricos por debajo del precio de monopolio que les aseguraban sus patentes. Sin embargo, la escalada de enfermedades infecciosas en África, donde más de 40 millones de personas han contraído el sida, abrió un debate global sobre la conveniencia de revisar este acuerdo para salvar miles de vidas en el Tercer Mundo. Finalmente, y a pesar de que ninguna de las partes quedó totalmente satisfecha, se acordó que aquellos países en vías de desarrollo con situaciones de emergencia sanitaria podrían importar fármacos genéricos específicos para combatir las epidemias – y no otros medicamentos –, siempre que lo hicieran de buena fe y sin el objetivo de exportarlos posteriormente a los países industrializados para venderlos por debajo del precio de mercado. Este acuerdo permitió cerrar el controvertido tema TRIPS antes del comienzo de la cumbre de Cancún, lo que implicaba salvar un escollo importante en las negociaciones.

La cumbre en el balneario mexicano de Cancún se abrió con la firma del ingreso en la OMC de Camboya y Nepal y con el suicidio de un miembro de una agrupación de agricultores coreano. Éste se hizo el *haraquiri* frente a una cámara de televisión como símbolo de protesta por los abusos que los subsidios agrícolas en los países ricos suponen para los más de dos mil doscientos millones de personas que viven en el mundo con menos de un dólar al día y que son, en su mayoría, agricultores. Lo cierto es que, según el Banco Mundial, los países de la OCDE gastan al año 330.000 millones de dólares en subsidios a sus agricultores, lo que equivale al PIB de los países del África subsahariana y multiplica por seis lo que las naciones industrializadas gastan en ayuda al desarrollo. Por ejemplo, los programas de ayudas de la PAC al sector lácteo suponen que cada vaca europea sea subvencionada con dos dólares y medio diarios (las vacas japonesas reciben siete dólares al día), mientras que más de tres mil millones de personas sobreviven con menos de dos dólares al día. Por su parte, los 25.000 agricultores del algodón estadounidenses reciben 4.000 millones de dólares al año, lo que deprime el precio del algodón en los mercados internacionales y no permite exportar a países como Mali, Burkina Faso, Chad y Benín, en los que viven más de diez millones de agricultores dedicados al algodón. A pesar de estos desequilibrios norte-sur, el Banco Mundial apunta en su último informe que el 80% de las ganancias de la liberalización comercial para los países del Tercer Mundo provendría de la eliminación de barreras comerciales entre ellos.

España recibe al año más de 6.000 millones de euros en ayudas de la PAC – después de Francia es el país que más ayudas recibe –, que se distribuyen entre 800.000 agricultores y que subvencionan especialmente al arroz, los frutos secos, el vacuno y la leche. Los subsidios agrícolas de los países ricos no sólo perjudican a los países en vías de desarrollo, sino que también reducen el bienestar de los consumidores europeos al aumentar el precio de los productos en el mercado interior. La razón por la que estos esquemas proteccionistas son tan difíciles de dismantelar (como ha puesto de manifiesto la incompleta reforma de la PAC que se alcanzó en junio de 2003) es que los agricultores constituyen un poderoso grupo de presión bien organizado, mientras que los consumidores no perciben tan claramente la pérdida de bienestar vía precios que les ocasionan el proteccionismo, por lo que no tienen incentivos para movilizarse y presionar al gobierno para que reduzca los subsidios y los aranceles.

Los primeros tres días de las negociaciones estuvieron dedicados fundamentalmente a negociar la agricultura. Durante los últimos años se había consolidado el llamado grupo de Cairns, que englobaba a los principales exportadores agrícolas y que incluía a países desarrollados como Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, en Cancún se forjó una nueva alianza de defensores de la apertura de este sector que respondía a un patrón

norte-sur. El G-22, una coalición de países en vías de desarrollo liderada por Brasil, Argentina, India, China y Sudáfrica se mostró muy duro en las negociaciones con la UE y con EEUU y logró su legitimidad argumentando que representaba a más de la mitad de la población mundial. Ante esta situación, Pascal Lamy y Robert Zoelick, líderes de las delegaciones de la UE y de EEUU, se mostraron flexibles y dispuestos a aceptar un marco negociador que, aunque insuficiente para las demandas del G-22, permitía sentar alguna base para el acuerdo y que había sido presentado semanas antes del comienzo de la cumbre. La aparición del G-22 y su capacidad para actuar como un sólido bloque imposible de romper supone un cambio radical en el *modus operandi* de la OMC. En anteriores rondas, EEUU, la UE y Japón siempre habían liderado las negociaciones y los países en vías de desarrollo se habían acostumbrado a aceptar las concesiones que se les otorgaban y a exigir un trato especial y diferenciado. Sin embargo, el aumento del peso económico relativo del G-22 – impulsado por el aumento de la globalización y por la inclusión de China en la OMC, y que contó con el apoyo de otros 60 países en vías de desarrollo – parece haber cambiado las reglas del juego.

Los pocos avances que tuvieron lugar resultaron perjudiciales para España. En primer lugar, no se acordó la creación de un registro multilateral de denominaciones de origen con fuerza jurídica que permitiría que productos españoles como el turrón de Jijona, el queso manchego y varios vinos españoles no fueran imitados fraudulentamente. EEUU, Australia, Canadá, Chile, Nueva Zelanda y Sudáfrica se opusieron a dicho registro al argumentar que estos productos son una marca y no un derecho de propiedad sujeto a un método específico de producción. En segundo lugar, los exportadores algodoneros africanos lograron cerrar un acuerdo específico sobre este sector que, de aprobarse en Bruselas, reducirá un 60% las ayudas desvinculadas de la producción y hasta un 40% las que se conceden por superficie cultivada. La UE pretendía dar así apoyo a algunos de los países más pobres del mundo en un sector de una importancia relativamente baja para Europa (la UE produce solo el 2,5% del algodón mundial), aunque esta decisión perjudica directamente a España y a Grecia. Los 10.000 productores españoles dejarán de recibir una buena parte de los 185 millones de euros anuales que percibían y será necesario crear nuevos mecanismos de compensación que no distorsionen los precios en los mercados internacionales.

Las negociaciones se rompieron en los dos últimos días, cuando se trataron los temas de Singapur. Los países en vías de desarrollo no habían quedado plenamente satisfechos con la liberalización agraria y se opusieron a la inclusión de nuevos temas porque consideraron que no les reportaban ningún beneficio y que no cuentan con la capacidad técnica y financiera para implementarlos. De los cuatro temas de Singapur, la UE accedió a excluir de las negociaciones las inversiones y la competencia (los que encontraban mayor resistencia), pero Japón y Corea del Sur exigieron que se trataran los cuatro temas. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, Luis Ernesto Derbez, ministro de asuntos exteriores mexicano y presidente de la cumbre, decidió darla por finalizada el domingo 14 por la tarde en vez de intentar retomar otros temas en los que sí se habían producido avances, como la agricultura.

**Conclusión:** El fiasco de Cancún no supone un fracaso de la ronda de Doha, pero significa que se ha perdido una gran oportunidad para avanzar en la liberalización comercial. Al contrario que en la cumbre de Seattle en 1999, los manifestantes antiglobalización no han tenido ninguna responsabilidad en la ruptura de las negociaciones. En esta ocasión, las posturas enfrentadas de las delegaciones nacionales han provocado el colapso de la cumbre y los países en vías de desarrollo han sido los grandes perdedores materiales, aunque han logrado una importante victoria moral al mostrarse unidos por primera vez.

Antes del día 15 de diciembre está previsto que haya una nueva reunión de la OMC en la que se continúe negociando. Sin embargo, el triste resultado de Cancún ha debilitado la imagen de la OMC y ha abierto la puerta para la negociación de acuerdos bilaterales discriminatorios que, muy probablemente, estarán ligados a alianzas geopolíticas y tendrán, en el mejor de los casos, efectos marginales sobre el desarrollo.

*Federico Steinberg*  
*Economista*