



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.11.2003
COM(2003) 734 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Revitalizar las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) -
la perspectiva de la UE**

Resumen

La presente Comunicación evalúa el estado de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC a la luz de los cambios acaecidos desde Doha y la Cumbre ministerial de Cancún, y esboza como podría la UE contribuir mejor a reanudar las negociaciones de manera satisfactoria. Se basa en las consideraciones y consultas en las que ha participado la Comisión desde Cancún.

La Comunicación concluye que sigue siendo válida la razón fundamental para el Programa de Doha para el Desarrollo, y que deben mantenerse los objetivos de la UE, expuestos en anteriores conclusiones del Consejo. Asimismo colige que la UE debe respaldar el pronto relanzamiento del PDD y participar, con otros miembros de la OMC, de forma constructiva en los esfuerzos dirigidos a tal fin. No obstante, la Comunicación parece indicar que, a fin de que prospere el relanzamiento, todos los miembros de la OMC tienen que estar dispuestos a adaptar o matizar el enfoque adoptado en una serie de ámbitos concretos.

Por lo que se refiere a la UE, se sugiere que ahora nos dispongamos a plantearnos de otra manera la negociación de las cuestiones de Singapur en materia de inversión, competencia, agilización del comercio y transparencia en la contratación pública, posiblemente eliminando estas cuestiones del compromiso único de las negociaciones y negociándolas como acuerdos multilaterales, si fuere necesario. Sin olvidar nuestros objetivos fundamentales, la tendencia parece apuntar a una ligera adaptación del enfoque en materia de comercio y desarrollo y de las indicaciones geográficas para reducir las reticencias a negociar sobre estas materias.

En cuanto a la agricultura, la Comunicación confirma la constante disposición de la UE a realizar importantes compromisos siempre que nuestros socios comerciales también muevan pieza. Asimismo, se propone una iniciativa concreta referente al algodón en el contexto de las negociaciones en el ámbito agrícola.

Por lo que respecta al acceso a los servicios y a mercados no agrícolas, la Comunicación sugiere que la UE debe mantener su alto nivel de expectativas, y que corresponde a otras delegaciones contribuir de manera real a las negociaciones según sus capacidades.

En la Comunicación se propone asimismo que en materia de normas sobre antidumping, subvenciones y acuerdos comerciales regionales, la UE debe aspirar a resultados ambiciosos, mientras que en las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo, debemos procurar llegar a resultados que apoyen de manera fehaciente la integración de los países en desarrollo en lugar de medidas que perpetúen la brecha en materia de desarrollo.

Introducción

Tras el fracaso de la Conferencia de Cancún, los Miembros de la OMC, en particular la UE, han dedicado un tiempo considerable a intentar comprender las razones que han motivado dicho fallo. Se pueden aventurar, tras una reflexión madura, varias razones: una de ellas es un error de procedimiento, ya que la reunión de Cancún empezó bien encauzada, y fue en el último momento cuando perdió el rumbo. Pero también hay muchos motivos para creer que existían graves problemas soterrados detrás del fracaso de Cancún, que habrá que abordar si se quiere que las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) sean un éxito. No se pueden ignorar o eliminar circunstancias como la aparición de nuevos grupos como el G20 y el G90, movidos por la preocupación de que no se atendían sus prioridades; la renuencia de unos cuantos Miembros para emprender una mayor liberalización comercial o ampliar el código de normas de la OMC; las enormes diferencias sustanciales imposibles de salvar en el tiempo de que se dispone; la importancia de China y su ingente potencial de exportación, y el temor que ello genera; así como problemas generales que presenta el funcionamiento de la OMC propiamente dicha.

A la vista de esta multiplicidad de factores y la gravedad del colapso de la Conferencia de Cancún, muchas instancias han dedicado una parte importante de su tiempo a evaluar cómo y en qué condiciones se pueden relanzar las negociaciones del PDD. La Comisión, por su parte, ha iniciado un proceso de reflexión y consultas con los Estados miembros, en el seno del Comité 133 y en otros foros; con el Parlamento Europeo; con un amplio abanico de representantes de la sociedad civil (ONG, representantes de sindicatos y empresas); y con nuestros socios de los terceros países, al objeto de llegar a una mayor comprensión de lo que hay que hacer para que avance el proceso iniciado en Doha. En el presente análisis, la Comisión se ha planteado una serie de preguntas generales referentes a las posibilidades de proseguir la elaboración de normas en la OMC, así como sobre la relación existente entre la «formulación de normas» y las negociaciones sobre el «acceso a los mercados»; sobre si en el futuro conviene insistir en las negociaciones comerciales bilaterales y regionales. Asimismo, en el presente documento dilucida el mejor modo de ampliar los objetivos de desarrollo de la OMC y del programa de Doha, y la necesidad de mejorar el funcionamiento de la OMC como organización. Pasemos a glosar brevemente cada una de estas cuestiones, así como las conclusiones a las que hemos llegado tras realizar consultas:

- Respecto de la «formulación de normas» y su relación con las negociaciones para el «acceso a los mercados», la Comisión ve con claridad que la UE debe seguir insistiendo en que el régimen multilateral de comercio tenga un fuerte componente de formulación de normas. Si verdaderamente queremos «aprovechar la globalización», no podemos minusvalorar la importancia de las normas elaboradas en la OMC o de las desarrolladas en otros ámbitos de la política internacional. En cualquier caso, la existencia de normas en la agricultura o la defensa del comercio, por ejemplo, da muestra de la interconexión que la OMC establece entre el proceso de elaboración de normas y el acceso a los mercados. Si estos dos procesos se producen simultáneamente, se alcanzarán índices más altos de crecimiento económico y de reducción de la pobreza, además de ayudar a los países en desarrollo a integrarse mejor en la economía mundial.
- Por lo que se refiere al equilibrio entre negociaciones multilaterales y negociaciones bilaterales/regionales, las consultas celebradas por nosotros arrojan claramente este resultado: las negociaciones multilaterales deben seguir

siendo una prioridad europea. Esta idea cuenta con el respaldo mayoritario de los medios de la Comisión que han de dar su autorización, es decir los Estados miembros, el Parlamento, las empresas, los sindicatos y la sociedad civil.

- En cuanto a la cuestión del desarrollo, ya se ha hecho mucho antes de Doha, en Doha y después de Doha para que la nueva Ronda de negociaciones contribuya a los objetivos de desarrollo, pero varios países en desarrollo, concretamente el G90, se ha mostrado escépticos sobre las ventajas que les puede reportar el Programa de Doha para el Desarrollo, sobre todo en cuanto a una mayor apertura de mercados en sectores como la agricultura. Ha sido motivo de inquietud evidente el impacto de una mayor apertura multilateral del comercio sobre el acceso preferencial de que disfrutaban algunos países en desarrollo en algunos mercados desarrollados «del Norte». Algunos de estos países en desarrollo han mostrado resistencia a embarcarse en una mayor liberalización o a adoptar normas multilaterales más estrictas.

Con este telón de fondo, la Comisión ha procurado determinar con claridad qué tipo de resultados promoverían el desarrollo: en otras palabras, de lo que debería tratar una «Ronda de desarrollo» y de lo que no. En nuestra opinión, la OMC no es un sistema injusto, desde el punto de vista estructural, que haya que reequilibrar. Creemos que la OMC y las anteriores Rondas no han ido en contra de los intereses de los países en desarrollo; opinamos que tampoco se debe encauzar la Ronda en el sentido de liberar de responsabilidades a todos los países en desarrollo sobre su contribución a la apertura de mercados, incluida la importante dimensión de mejorar el comercio de los países del sur entre sí. No debe ignorarse la necesidad de actualizar el código de normas de la OMC, ya que los países en desarrollo se benefician muchísimo de la seguridad que le proporcionan las normas multilaterales, ni eximirles de las nuevas normas de la OMC, lo que precisamente generaría la organización en dos niveles que muchos de ellos temen. El Programa de Doha para el Desarrollo tiene más bien que potenciar la integración de los países en desarrollo, particularmente los más pobres, en la economía mundial, mediante una progresiva apertura de mercados y una asunción de normas más estrictas, en consonancia con las capacidades de ejecución de estos países. Las mayores ganancias para el desarrollo precisamente se derivarían, al fin y a la postre, de una ambiciosa apertura comercial y un reforzamiento de las normas multilaterales. EL PDD tiene, pues, que asegurarse de que las negociaciones van en beneficio del desarrollo. Estas cuestiones se tratan en mayor profundidad a continuación.

- Por último, y brevemente, en cuanto a la reforma de la OMC, la Comisión ha consultado sobre las mejoras concretas que debían operarse en su funcionamiento y se ha llegado a la conclusión de que la forma de avanzar es realizando una serie de reformas de pequeña envergadura pero factibles, centradas en la preparación y gestión de las conferencias ministeriales y en otros medios de mejorar la eficiencia de las negociaciones en la OMC. En el momento oportuno, la Comisión planteará preguntas más de conjunto al Grupo consultivo sobre la reforma de la OMC que ha creado el Director General de la Organización.

En este período de reflexión, el Consejo Europeo de octubre invitó asimismo a la Comisión a pensar en la estrategia de la UE y a sondear a miembros relevantes de la OMC sobre la

posibilidad de mayores avances en el PDD. Simultáneamente, el Consejo Europeo estableció un marco para reflexionar sobre el constante compromiso comunitario con el enfoque multilateral de la política comercial, por un lado, y la adopción de este compromiso por todos los Miembros de la OMC como condición indispensable para poder retomar las negociaciones, por el otro.

Así, al finalizar este período de reflexión y consultas, la Comisión llega a una premisa única y básica: el principal foro para la apertura del comercio y el fortalecimiento de las normas comerciales debe seguir siendo la OMC, dado que el enfoque multilateral de la cooperación en materia comercial, basado en los principios de transparencia y no discriminación, sigue siendo el medio más efectivo y legítimo de gestionar el proceso de globalización y las relaciones comerciales entre países. La OMC, junto y en colaboración con otras organizaciones internacionales, mantendrá su papel crucial en la gestión de la globalización y la consecución del desarrollo sostenible en todos sus aspectos. A fin de favorecer una gobernanza internacional más coherente en el ámbito económico social y medioambiental, la UE, por su parte, procurará intensificar la coherencia entre la OMC y estas otras organizaciones.

En este estado de cosas, cabe preguntarse qué dirección tomar. Es evidente que son relativamente pocas las instancias de la UE que se oponen a cualquier forma de ronda multilateral, por lo que podemos excluir la opción de «eliminar las Rondas de negociación» por inviable e inadaptada a los intereses básicos de la UE. Ante la pregunta de si debemos concluir que hay que clausurar el Programa para el Desarrollo de Doha, para empezar de cero con un nuevo mandato y luego procurar rápidamente llegar a una reunión ministerial de la OMC para iniciar una nueva Ronda, la respuesta es también negativa, ya que supondría una mayor demora para la celebración de cualquier Ronda, e incluso sería problemático el lanzamiento de una nueva para el próximo año.

Abundando en esto, creemos que la misma Declaración de Doha sigue siendo válida ya que los acontecimientos ocurridos antes o en Cancún no afectan a su justificación. Las negociaciones siguen ofreciendo un gran potencial para estimular el crecimiento económico a largo plazo, fomentar el comercio y la inversión, y promover el desarrollo sostenible, y el PDD tiene un importante papel que desempeñar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Llegamos pues a la conclusión de que un pronto relanzamiento del PDD debe contar con el respaldo de la UE, que debe participar, junto con otros Miembros de la OMC, de forma constructiva a tal fin.

Las negociaciones no serán, no obstante, fructíferas si otros o nosotros mismos ignoramos lo aprendido en Cancún o pretendemos que podemos retomar las cuestiones donde las dejamos el 14 de septiembre sin más. Como recalcó el Consejo Europeo, *todos* los Miembros de la OMC tienen que estar dispuestos a volver a las negociaciones con un espíritu constructivo, que demuestre un compromiso básico con el multilateralismo. La UE, por su parte, antes de la Conferencia de Cancún y en el curso de la misma, modificó su posición sobre temas importantes, de los que muchos son cuestiones delicadas para los intereses europeos, y debe seguir haciéndolo; pero ser flexible en una negociación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para llegar a soluciones de compromiso en las que se atiendan nuestros intereses. Necesitamos, pues, que los demás participantes muestren una flexibilidad acorde lo que, lamentablemente, sigue pareciendo insuficiente, por no decir inexistente. La negociación es una vía de dos direcciones.

El proceso de reflexión que ha llevado a cabo la Comisión hasta ahora parece indicar que los objetivos que se propuso la UE antes de Seattle, definidos en las Conclusiones del Consejo de 1999 y reafirmados en posteriores Conclusiones del Consejo, han resistido el paso del tiempo. Pero lo que *ha* aparecido como necesitado de revisión es nuestra estrategia para alcanzar esos objetivos: la necesidad de matizar nuestra orientación de negociación en varios ámbitos; considerar la manera en que se han desarrollado los debates en los últimos meses o en Cancún; tener en cuenta los cambios acaecidos en el seno de la misma UE (sobre todo los buenos resultados de la revisión intermedia de la PAC). Si nos atenemos a esto, podremos seguir jugando un papel pleno y constructivo en el relanzamiento de las negociaciones.

En el resto de la presente Comunicación se hace un estudio de las necesidades que, en los distintos ámbitos del PDD, se nos presentan a nosotros mismos y a nuestros socios comerciales, los cuales deben también demostrar su compromiso con el proceso de negociación. Por nuestra parte, la presente Comunicación recoge los debates mantenidos con todas las instancias europeas pertinentes, incluidos, en particular, los Estados miembros en el Comité 133 y los Miembros del Parlamento Europeo. Ya se han mantenido conversaciones orientativas sobre varias cuestiones. Concretamente este documento sugiere ámbitos en los que la propia UE podría matizar más su enfoque para contribuir a la reanudación de la actividad.

Agricultura

A este respecto las negociaciones de Doha, partiendo de una base amplia y equilibrada, se refirieron a importantes reducciones de las ayudas que introducen distorsiones en el comercio y de las subvenciones a la exportación, a la mejora del acceso a mercados, al trato especial a los países en desarrollo y a asuntos no comerciales, como parte de un mayor compromiso único con el PDD.

La UE ha tenido desde los inicios un papel muy activo en las negociaciones y ha apoyado sin reservas la puesta en marcha de la Declaración de Doha. La vía para eliminar las ayudas que distorsionan el comercio no tiene que ser una restricción impuesta desde el exterior sino una orientación deseada, como lo demuestran las reformas de la PAC recientemente adoptadas y las propuestas de reforma en otros sectores. A escala interior, el camino elegido hace frente a los retos internos de aumentar la competitividad de la agricultura comunitaria sin dejar de cumplir al mismo tiempo las normas medioambientales, de control de calidad y de bienestar de los animales del más alto nivel que esperan nuestros ciudadanos. A escala exterior, el proceso de reforma permite la contribución de la UE a las negociaciones de Doha con una orientación basada en una mayor apertura del comercio y un mayor respaldo del desarrollo sostenible. Podría decirse que el proceso de reforma de la PAC de alguna manera se ha adelantado a la consecución de los objetivos de Doha; ahora es esencial que otros sigan la vía de la reforma, al menos a raíz de las negociaciones.

La UE, en lugar de mantenerse en sus propuestas iniciales de negociación, ya ha respondido a la llamada al liderazgo por parte de la OMC demostrando su capacidad de reforma. A petición de otros miembros, presentó también en la última fase de preparación de la Conferencia Ministerial de Cancún una propuesta conjunta con los Estados Unidos que sirve de puente entre posiciones contrarias de los Miembros de la OMC. No deben olvidarse los nuevos conceptos desarrollados en dicha fase sobre las maneras de reducir la ayuda interior que distorsiona el comercio, el acceso a los mercados y las subvenciones a la exportación, ya que son una base para conseguir un resultado justo y equilibrado de las negociaciones. Lamentablemente, no puede decirse lo mismo de otros muchos participantes importantes, en

los que recae ahora la responsabilidad de mostrar la determinación de realizar un verdadero avance hasta conseguir el éxito de las negociaciones.

Si nos preguntamos cuál es nuestra posición en los distintos ámbitos de las negociaciones y qué deberían hacer otros países para llegar a un acuerdo, tenemos que decir, en primer lugar, que las negociaciones sólo triunfarán si se mantienen leales a la Declaración de Doha, y en términos más concretos:

En cuanto a la ayuda interna, se debe proceder a reducir, a partir de los niveles consolidados, las ayudas que introducen una distorsión en el comercio. Por el contrario, no debe someterse a ninguna reducción ni tope máximo la ayuda sin repercusiones comerciales o con muy pocas consecuencias en ese sentido, que además aborde un objetivo político de crucial importancia para la soberanía de los Miembros, como es el caso del apoyo al compartimento verde. No podemos aceptar que otros Miembros, o nosotros mismos, tengamos que reducir esta ayuda, ya que ello supondría poner limitaciones externas a políticas internas sin repercusiones comerciales.

Las negociaciones deben centrarse en aquellos aspectos que distorsionan el comercio, y primordialmente en el compartimento ámbar y en las subvenciones a la exportación. La UE debe instar a proceder a reducciones importantes del compartimento ámbar, que es el tipo de ayuda relacionado con la producción o los precios que más afecta al comercio. Interesa reducir también el umbral *de minimis* para que se mantenga como una verdadera excepción. Además, la UE debe respaldar disciplinas concretas respecto de la ayuda al compartimento azul, incluido un tope límite máximo, a pesar de ser claramente menos distorsionante al basarse en prestaciones fijas. También en este campo la UE ha modificado su posición, y debe ponerse el límite en el tope del 5 % del total de la producción agrícola propuesto por nosotros. Son los otros participantes los que deben mostrar flexibilidad, con un claro reconocimiento de las diferencias de impacto entre las distintas políticas distorsionantes del comercio.

Siguiendo con el tema de la ayuda interna, la UE acepta que debe permitirse a los países en desarrollo una mayor flexibilidad al abordar sus necesidades en materia de desarrollo, incluidas las de los campesinos pobres y el derecho a mantener políticas rurales, agrícolas y alimentarias saneadas. La UE ha apoyado siempre que se dispense a los países en desarrollo un trato especial en este ámbito de la ayuda interna, pero considera que éste debe dirigirse a los países más pobres y menos competitivos y no a los más avanzados. A nuestro entender, éste es el modo más adecuado de conseguir los objetivos de desarrollo de la Declaración de Doha.

Respecto al acceso a los mercados, no hay diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a las ventajas de una liberalización cada vez mayor y más importante. Los países desarrollados deberán contribuir en mayor medida a la liberalización del comercio, pero ello no bastará, ya que es esencial el desarrollo del comercio *entre* los países en desarrollo, al ser en ellos en donde aumentará más la demanda de alimentos y donde probablemente se producirá un mayor crecimiento económico y mayores beneficios derivados del comercio.

La mayor parte de los Miembros de la OMC tienen productos sensibles especiales en algunos sectores, lo que explica por qué la mezcla de la fórmula empleada en la Ronda de Uruguay y la fórmula suiza constituye la solución de compromiso perfecta para los recortes arancelarios, (que deberían hacerse a partir de los niveles consolidados de aranceles), y la razón por la que es igualmente importante para los países desarrollados y los países en desarrollo tener una salvaguardia especial concebida para cubrir verdaderas necesidades. Por lo que respecta a los

contingentes arancelarios, cabe señalar que su distribución entre los distintos miembros, reflejo de la situación predominante al final de la Ronda de Uruguay, es muy desigual y, en consecuencia, para que la carga de una mayor apertura de los mercados se reparta bien, todos los países deben estar en pie de igualdad, concediendo el trato especial adecuado a los países en desarrollo. El acceso preferencial para los países en desarrollo más pobres, junto con políticas económicas saneadas y una sólida capacidad de oferta, pueden ser vitales para su integración en los mercados mundiales. Ignorar este hecho significa no haber aprendido las enseñanzas de Cancún.

Nosotros debemos estar dispuestos a reafirmar lo que la UE está dispuesta a hacer, pero también otros países, entre los que se cuentan los países en desarrollo más avanzados e importantes, deberían conceder acceso preferencial a sus mercados a la gran cantidad de países en desarrollo necesitados. Es esencial que otros países secunden la iniciativa comunitaria «Todo excepto las armas», y que, además de los países de la OCDE, se inste al G20, por ejemplo, a ofrecer preferencias comerciales a los países del G90. Por último, pero no por ello menos importante, la UE debe mantener su petición de que se ponga fin a la usurpación de algunas de sus indicaciones geográficas, ya que, de lo contrario, la UE y otros países perderán potencial de exportación, y ello tendrá repercusiones negativas en las negociaciones en este ámbito.

Por lo que respecta a la competencia de las exportaciones, la UE ha sido muy clara al reivindicar que todas las formas de competencia en este sentido tienen que ser tratadas con el mismo rigor, y ha presentado propuestas al respecto, como, por ejemplo, nuestra oferta de eliminar las subvenciones a la exportación concedidas a una lista de productos de interés para los países en desarrollo. Varios miembros han intentado hacer caso omiso de la Declaración de Doha eximiendo a sus propios instrumentos de competencia en la exportación de disciplinas vinculantes. En cambio, otros miembros, en lugar de reescribir la Declaración de Doha, deberían responder positivamente a las iniciativas comunitarias, como la de las subvenciones a la exportación.

En cuanto a los intereses no comerciales, la UE debe intentar abordar todas las cuestiones relativas al comercio agrícola en lugar de sólo los aspectos comerciales. Temas como la protección del medio ambiente, el bienestar de los animales, el desarrollo rural son objetivos legítimos de la sociedad (véase lo expuesto anteriormente en «ayuda interna»). Si se ignoran, como hacen algunos Miembros, ello reducirá el apoyo público a una mayor liberalización del comercio. Para avanzar en la buena dirección, hay que atender a esas cuestiones sin causar distorsiones al comercio.

En lo referente al algodón, la UE debería defender en la OMC una solución eficaz y adaptada para frenar la gran crisis que sufren los países africanos, recogiendo lo expresado en los debates recientemente celebrados en el Consejo. En el marco de las negociaciones sobre agricultura, en una iniciativa referente al algodón podría incluirse tres elementos clave: un compromiso explícito de proceder a una mayor apertura del mercado para las exportaciones de algodón de los países menos desarrollados, como ya hace la UE mediante la iniciativa «Todo excepto las armas»; fuertes reducciones de las formas de ayuda interna que más distorsionan el comercio; y eliminación de las subvenciones a la exportación, siguiendo un calendario preciso. La Comisión ha propuesto operar estos cambios en nuestra ayuda interna en el marco de su reforma de la organización del mercado común del algodón, y se propone incluir el algodón entre los productos de interés para los países en desarrollo en la lista de la que se eliminarían las subvenciones a las exportaciones de la UE. Esta iniciativa, aunque esté integrada en las negociaciones sobre agricultura, podría recibir un tratamiento específico, como por ejemplo un calendario concreto para su ejecución.

La UE y otros socios, en particular las organizaciones internacionales pertinentes, deberían seguir aplicando en paralelo medidas complementarias, con objeto de reforzar la modernización y reestructuración en los países productores de algodón menos adelantados. La Comisión dará pronto curso a las Conclusiones del Consejo de 18 de noviembre en las que pedía aportar ideas, y propondrá orientaciones concretas para abordar aspectos relacionados con el algodón en los países en desarrollo.

En términos más generales, la Comisión quiere inspirarse en estas ideas para ilustrar la manera en que se puede tratar el asunto de los productos básicos y se compromete a contribuir a diseñar una perspectiva comunitaria sobre este particular, de la que se derivará un plan de acción comunitario antes de enero de 2004. Dentro de la OMC, la UE debe respaldar esas iniciativas sobre los productos básicos que aspiran a elevar la importancia de esta cuestión como se propuso en los textos preparatorios de la Conferencia de Cancún.

Por lo que respecta a la cláusula de paz, las negociaciones agrícolas generales, que traerán consigo un acuerdo aceptable para todos los Miembros, corren el riesgo de ser menoscabadas si algunos Miembros recurren a litigios para impugnar las subvenciones concedidas con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura. Es imperativo que se mantenga la protección de estas subvenciones. Pero como, no obstante, la actual cláusula de paz dejará de estar en vigor el próximo año, los Miembros, especialmente los orientados a la exportación, tendrán que proceder a hacer una elección estratégica entre dos vías alternativas que se excluyen mutuamente: o bien consideran que las negociaciones multilaterales son el camino hacia un régimen comercial justo y de mercado, o estiman que la vía a seguir es la de los litigios de la OMC.

En conclusión, de lo anteriormente expuesto puede deducirse que se ha producido un cambio de posición considerable, en gran parte debido al acertado lanzamiento de nuestras reformas internas. La Comisión utilizó este argumento en las negociaciones, pero sin que ello parezca incitar a los demás países, a excepción de los Estados Unidos, a abandonar sus posiciones inamovibles. La UE no debe dejar de desempeñar un papel constructivo y seguirá dando muestras positivas de sus propias reformas agrícolas internas en el terreno agrícola como previsto en las recientes orientaciones para la reforma en los sectores del algodón, del azúcar, del aceite de oliva y del tabaco. Las negociaciones no llegarán a buen término si los otros grandes protagonistas no están dispuestos a dar prueba de la misma determinación de llegar a una solución de compromiso justa.

Acceso al mercado de los productos no agrícolas

Las negociaciones sobre los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de productos no agrícolas siguen siendo prioritarias para la industria comunitaria y nuestros objetivos fundamentales en este sector son aún sólidos. Este es un ámbito en el que la UE presenta importantes ventajas potenciales en cuanto al comercio. La dinámica de negociación previa a Cancún y en el transcurso de la Conferencia propiamente dicha fue bastante decepcionante: las «modalidades» para proseguir las negociaciones que vieron la luz en Cancún podrían haber derivado en una apertura de mercado más bien modesta en conjunto, con escasas divergencias entre los compromisos de los distintos Miembros. En realidad las modalidades propuestas estaban plagadas de exclusiones y exenciones que habrían dado probablemente lugar a un nivel muy bajo de compromiso, especialmente por parte de algunos países en desarrollo influyentes, sobre todo los más avanzados y competitivos. Dado que está fuera de toda lógica que los países en desarrollo adopten compromisos de acceso al mercado que provoquen niveles arancelarios similares, en términos generales, a los de los países desarrollados, el grado de desequilibrio existente habría impedido un buen acceso al mercado

no sólo a nuestros exportadores, sino también a los de otros países en desarrollo, aunque las mayores ventajas de una mayor liberalización provendrán de la apertura del mercado Sur-Sur.

Así pues, las modalidades del tipo presentado en Cancún, que los Miembros rechazaron, no pueden constituir una base equilibrada para avanzar en las negociaciones cuando éstas se reanuden. A nosotros, y a otros muchos, nos costará llegar a una fase final de las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas que no ofrezca perspectivas reales de mejora efectiva del acceso al mercado para nuestras exportaciones, en términos de reducciones tanto de las tarifas consolidadas como de las aplicadas y de disciplinas estrictas para las medidas no arancelarias. Tampoco podemos aceptar un enfoque que permitiría a los socios de los países industrializados excluir a sectores importantes de la liberalización. Puesto que el 70% del comercio de los países en desarrollo tiene que ver con los productos industriales, y son ellos los que levantan las mayores barreras entre sí, sólo surgirán ventajas importantes para el comercio y el desarrollo si se produce una importante apertura del mercado dentro de los países en desarrollo, especialmente de los de economía avanzada, que son perfectamente capaces de aportar una contribución útil. El temor de varios países en desarrollo más vulnerables ante las repercusiones de la erosión del sistema de preferencias puede mitigarse en parte mediante la creación de nuevos mercados para sus productos en el Sur.

Para reanudar las negociaciones de acceso a los mercados para los productos no agrícolas deben, por tanto, concebirse modalidades de manera que el concepto de reciprocidad inferior a la reciprocidad total no equivalga a la no participación de los Miembros de los países en desarrollo en el proceso de liberalización, sino que más bien refleje la verdadera capacidad de contribución de los Miembros en distintos niveles de desarrollo. Por lo que se refiere a la cuestión de la erosión de las preferencias, si bien es verdad que no hay solución fácil, los países industrializados que son Miembros de la OMC deberían al menos seguir el ejemplo de la UE, previendo el acceso libre de derechos y contingentes para las exportaciones de los Países Menos Adelantados (PMA) o, por lo menos, al menos un acceso general mínimo para las exportaciones de los países en desarrollo. (Para más información sobre la cuestión, remítase a la sección «desarrollo» a continuación).

Sobre esta base, cuando se reanuden las negociaciones, la Comunidad debe indicar claramente que el enfoque expuesto en las propuestas que anteriormente remitió al grupo de negociación sigue siendo válido. Es conveniente que insista en un enfoque que mantenga los altos y legítimos niveles de ambición enunciados en el mandato de Doha y que procure que todo los miembros contribuyan a este proceso según su nivel de desarrollo y su capacidad económica. Éste enfoque debe seguir vinculado a una fórmula de reducción arancelaria simple, única y no lineal aplicada a todas las líneas arancelarias, y, sobre todo, conseguir la supresión de los picos arancelarios e importantes mejoras en las consolidaciones arancelarias. Sería conveniente, no obstante, que incluyera también negociaciones sectoriales, que fuera más allá de la mera aplicación de una fórmula, sobre productos que presentan un interés especial para los países en desarrollo, y sobre otros productos de interés especial para la UE. A este respecto, la Comunidad debe mantener su propuesta de negociar, con carácter recíproco, traspasando la fórmula arancelaria convenida, nuevas reducciones de los derechos sobre los productos textiles y las prendas de vestir para acercarse lo más posible a los derechos nulos. Las modalidades deben también reflejar debidamente el interés de la Comunidad y de otros muchos miembros por adoptar disciplinas útiles en el ámbito de los obstáculos no arancelarios, y por ver cómo asumen todos los participantes en Doha el compromiso de negociar la reducción o la eliminación de los obstáculos al acceso al mercado de los productos medioambientales. Sobre este particular, no deberían cambiar los objetivos de la UE.

Los servicios

Las negociaciones relativas a los servicios constituyen otra prioridad para la UE y son claramente uno de los ámbitos de negociación en los que tiene mucho que ganar. Por ello, los servicios deben seguir figurando entre las prioridades del programa de negociación de la UE. Una mayor apertura del comercio de servicios, no obstante, presenta grandes beneficios potenciales no sólo para la UE sino también para todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Esta apertura puede y debe ser perfectamente coherente con el mantenimiento y la protección de los servicios públicos en la UE y en otros lugares, si bien el avance en el marco de las negociaciones previas a Cancún ha sido muy decepcionante. Pocos países en desarrollo participaron en las negociaciones de solicitud y oferta, y entre los países industrializados Miembros de la OMC, la calidad de las ofertas ha sido totalmente deficiente, dándose el caso de que la UE fue la única de los Miembros importantes en hacer una oferta válida, sobre el módulo 4.

Un cambio de ritmo importante se impone, pues, a la reanudación de las negociaciones, con el fin de reflejar debidamente la importancia de estas negociaciones en sí mismas, así como para el equilibrio general del programa de Doha para el Desarrollo. A tal efecto, procede exigir de todos los Miembros de la OMC un nivel de compromiso mucho mayor, que debería reflejarse en la presentación, por los Miembros que aún no lo han hecho, de ofertas válidas, y en la mejora importante de las ofertas ya presentadas. Las negociaciones relativas a los servicios deberían también orientarse aún más hacia la realización del mandato de Doha de negociar la reducción o la eliminación de los obstáculos al acceso al mercado de los servicios medioambientales.

Los países en desarrollo deben participar plenamente en este esfuerzo, sobre todo fomentando los intercambios Sur-Sur y abriendo aún más los sectores de los servicios que proporcionan infraestructuras vitales para el desarrollo y el crecimiento económicos. Los países en desarrollo sólo podrán conseguir un crecimiento sostenible si participan en las negociaciones, en vez de mantenerse al margen. La cooperación al desarrollo puede en este caso desempeñar un papel importante, definiendo a la vez los intereses de los países en desarrollo en materia de exportación y ayudándoles, con medidas de refuerzo de las capacidades, a crear las estructuras y políticas reglamentarias adecuadas de importancia en varios sectores de servicios a fin de garantizar la elaboración de un marco reglamentario sólido en el que pueda producirse la apertura a los intercambios comerciales. La UE deberá obviamente seguir contribuyendo. Un nuevo impulso se impone también en las negociaciones en cuanto a la elaboración de normas relativas a los servicios, tanto en ámbitos de interés particular para la UE como para los países en desarrollo.

Las cuestiones de Singapur

Es de importancia crucial, para los países tanto industrializados como en desarrollo, crear condiciones óptimas para el comercio transfronterizo (agilización del comercio), fomentar un clima propicio a las inversiones productivas directas de origen extranjero y promover la competencia leal y la adquisición de los mejores bienes y servicios para sus ciudadanos a precios razonables. Subsiste, sin embargo, un profundo desacuerdo entre los Miembros de la OMC por lo que se refiere a la utilidad de establecer normas sobre estas cuatro cuestiones a nivel multilateral en el marco de la OMC y, desde la Conferencia de Cancún, en el marco del compromiso único del programa de Doha para el Desarrollo.

La UE no ve razón alguna para abandonar el objetivo de la elaboración de normas, que es fundamental y a largo plazo, sobre estas cuatro cuestiones como motores de la economía

mundial. Tampoco deberíamos, por cuestión de principios, rechazar a la OMC como foro de negociación de normas. La cuestión que se plantea es cómo pueden los Miembros de la OMC construir una base común para negociar estas cuestiones en la Organización.

En opinión de algunos, estas cuatro cuestiones deberían eliminarse del programa de Doha para el Desarrollo, en un intento de «despejar el campo»: si la UE lo aceptara, ello nos retrotraería varios años en la creación indispensable de normas internacionales en estos ámbitos. Otros opinan que los Miembros de la OMC deberían limitarse a las negociaciones relativas a la agilización del comercio, asunto contra el que parece no haber una oposición pertinaz, y renunciar completamente a las otras cuestiones. Si bien esta valoración de la agilización del comercio puede ser acertada, debemos, de nuevo, rechazar el resto por considerar inaceptable esta modificación radical del programa de Doha.

Al pretender elaborar una base práctica para las actividades de la OMC sobre las cuestiones de Singapur, la UE debería partir de la premisa de que sigue siendo deseable proseguir el debate sobre los cuatro temas de Singapur en el marco del compromiso único; pero si, como parece probable, sigue siendo difícil alcanzar un acuerdo sobre las modalidades en el marco del compromiso único, entonces la OMC tiene que encontrar la manera de tratar estos temas sobre otra base. Por lo tanto, conviene que la UE explore con una mentalidad abierta la posibilidad de que se pueda aún atender a los deseos de algunos Miembros de la OMC de participar en las negociaciones sobre las cuestiones de Singapur, aceptando al mismo tiempo que otros no participen o, incluso, se excluyan de forma explícita de las negociaciones.

Se puede deducir que la Comunidad tiene que considerar cada una de las cuatro cuestiones por separado, y dejar de insistir en que se trate cada cuestión de forma idéntica si no hay consenso para hacerlo. Debe explorar las posibilidades de negociar algunas de estas cuestiones, o incluso las cuatro de Singapur, fuera del compromiso único, y, si es necesario, solamente con la participación voluntaria de los miembros interesados no sólo en las negociaciones sino también en la adopción de los resultados. Tras esto, la Comisión tendrá que evaluar, basándose en el grado de interés y el número de países que quieren participar, si las negociaciones aportarían o no un verdadero valor añadido. Dado que a los países en desarrollo, sobre todo a los más pobres, les sigue preocupando la ejecución de los compromisos futuros, conviene que la Comunidad y otros socios sigan concediendo prioridad a la asistencia técnica y a la ayuda al desarrollo en estos ámbitos.

Proceder a analizar este enfoque es, a nuestro entender, la única manera de elaborar normas sobre las cuestiones de Singapur aceptando al mismo tiempo que no todos los miembros pueden estar dispuestos a adoptar esta medida, ahora o en un futuro próximo. Parece también ser el único modo de que puedan iniciarse las negociaciones sobre estas cuestiones eliminando, de una vez por todas, la falsa lógica de la propuesta de que la UE tiene que «pagar» por estas cuestiones.

Comercio y medio ambiente

La relación entre la liberalización del comercio, la elaboración de normas comerciales y las acciones destinadas a proteger el medio ambiente a todos los niveles constituye el núcleo de muchas preocupaciones manifestadas en Europa con respecto al desarrollo de la economía global. Algunos temen que la OMC se convierta en un obstáculo para la elaboración de una política medioambiental. Otras instancias europeas temen que un exceso de normativa para la protección del medio ambiente llegue a ser una carga inútil, desproporcionada, o incluso proteccionista, para los operadores mundiales, incluidos los de los países en desarrollo. Algunos expertos en política comercial consideran que la interacción entre comercio y medio

ambiente no plantea ningún problema real y, sin embargo, esta interconexión ha sido objeto, en sucesivas ocasiones durante la última década, de oposición a la elaboración de una política comercial y de preocupación por la gobernanza mundial. Estas inquietudes no se expresan sólo en Europa sino en todo el mundo aunque la UE sea uno de los pocos en haber llegado a la conclusión de que la OMC debe aclarar estas cuestiones complejas.

Los Miembros de la OMC coinciden en reconocer la importancia de la protección del medio ambiente y la necesidad de disponer de una normativa nacional e internacional no proteccionista y lo menos restrictiva posible a nivel comercial para garantizar la protección del medio ambiente. No están, en cambio, de acuerdo sobre la cuestión de si procede actuar hoy en el marco de la OMC para mejorar la relación entre los sistemas legislativos y políticos en materia de comercio y medio ambiente y a velar por que se refuercen mutuamente.

Actualmente, la relación entre los sistemas legislativos y políticos en cuanto a comercio y medio ambiente es la expresión de un equilibrio inestable. Las conclusiones del Órgano de Apelación de la OMC han contribuido durante años al mantenimiento de este equilibrio, al menos hasta ahora. Es de interés capital para la UE y para la consecución del objetivo de desarrollo sostenible de la OMC aplicar el mandato de Doha a las cuestiones comerciales y medioambientales para hacer este equilibrio más estable y más previsible. Actuar de otra manera comprometería la legitimidad y la credibilidad de la OMC, dando muestras de una falta de confianza en la capacidad de los operadores para tratar debidamente las cuestiones horizontales, o de una falta de voluntad para llevar a cabo los compromisos de Johannesburgo en el marco de la OMC. Teniendo en cuenta este mandato, la UE no podría admitir la extinción de las negociaciones referentes al comercio y el medio ambiente en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.

Por lo que se refiere a la relación entre las dos fuentes de Derecho internacional, los acuerdos medioambientales multilaterales (AMEM), por una parte, y la OMC, por otra, la UE propuso ideas tanto para dar un enfoque jurídico a la realización de este mandato como sobre conceptos políticos más amplios, cuya aceptación formal por el conjunto de los Miembros podría contribuir a la definición de una interconexión más estable entre las políticas comerciales y medioambientales con vistas a su refuerzo mutuo. Sin abandonar una u otra vía, actualmente parece útil, vista la dinámica adoptada en Ginebra, centrarse más en los principios políticos y explorar las posibilidades de que sean una base para nuevos progresos. Esto es también el mensaje general que nos envía la sociedad civil europea.

El hecho de centrarse en los principios de gobernanza podría también presentar la ventaja de abrir la vía al diálogo sobre los modos de mejorar el mecanismo de solución de diferencias para los acuerdos medioambientales multilaterales, especialmente mediante una mejor y más clara contribución de los expertos en medio ambiente, cuestión que está desde hace tiempo presente en el orden del día del Comité de Comercio y Medio Ambiente. A este respecto, podría optarse por un recurso más sistemático al artículo 13 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (DSU) (según el cual cada grupo especial tiene derecho a pedir información y asesoramiento técnico a toda persona u organismo que juzgue conveniente). El informe de 1996 dirigido por este Comité a la Conferencia Ministerial de Singapur ya reconoció «la ventaja de poner a disposición de todos los grupos especiales de la OMC todos los conocimientos especializados pertinentes para casos relacionados con medidas medioambientales en materia de comercio, como las medidas comerciales adoptadas en virtud de los Acuerdos medioambientales multilaterales». Además, las invitaciones que periódicamente cursa el Comité de Comercio y Medio Ambiente, reunido en Sesión Especial, a las Secretarías de los principales acuerdos medioambientales multilaterales suponen una mejora provechosa de las prácticas de la OMC desde Doha. El

mandato del PDD respecto de los observadores, que ordena al Comité de Comercio y Medio Ambiente que negocie los criterios para conceder el estatuto de observador a las Secretarías de los AMEM, es mucho más amplio, y debería, además, producirse independientemente del actual debate en el Consejo de Asuntos Generales sobre el estatuto de observador para la OMC, que lleva mucho tiempo estancado (por las implicaciones políticas en torno al estatuto de la Liga Árabe). Nuestra opinión sobre la manera de abordar este amplio mandato debe ser aún objeto de un análisis detallado en Ginebra: es en este punto en el que tienen que centrarse más aún los trabajos .

Por lo que se refiere a las cuestiones de acceso a los mercados, lo realizado respecto de los servicios medioambientales necesita recibir un impulso político. En cuanto a los bienes medioambientales, tenemos que exponer claramente a nuestros socios comerciales que la UE procura llevar a resultados aceptables que reflejen los intereses de los países industrializados y de los países en desarrollo. Queda descartado que la UE se embarque en una especie de ataque frontal a las posiciones ortodoxas establecidas en Ginebra en el ámbito de los productos, y lo mismo puede decirse respecto de que se pida a los países importadores que sacrifique la integridad de su autonomía reglamentaria interior para impulsar las importaciones de otros países que violan las normas medioambientales o de otro tipo. Todo esto no quiere decir que no haya margen para mejorar las condiciones del comercio de bienes medioambientales en el marco de las negociaciones para el acceso a los mercados no agrícolas.

Es también intención de la CE contribuir activamente a los debates sobre la asistencia relacionada con el comercio y el medio ambiente, tanto en el marco del Comité de Comercio y Medio Ambiente, como en el de Comercio y Desarrollo, con el fin de fomentar las actividades de la OMC en este campo concreto, en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales.

Por lo que se refiere a las normas, la actividad llevada a cabo sobre las subvenciones a la pesca son una parte muy importante en nuestra filosofía del comercio y el medio ambiente y se consideran actividades esenciales para la OMC. La UE debe seguir desempeñando un papel determinante en esta cuestión.

Por último, sería conveniente que la CE siguiera analizando cómo hacer más operativo el apartado 51 del programa de Doha para el Desarrollo, que prevé que el comité para el comercio y para el desarrollo y el comité para el comercio y para el medioambiente sirven de marco a la puesta en evidencia y al examen de los aspectos de las negociaciones que conciernen el desarrollo y el medioambiente, para asegurarse de que los objetivos medioambientales quedan reflejados en las negociaciones y la manera en que lo hacen.

Indicaciones geográficas

La economía global no ha dado lugar a una demanda de productos idénticos para todas las partes del mundo, sino más bien al contrario, se elaboran muchos productos, que abarcan desde productos alimenticios y bebidas hasta artesanía, para reflejar las especialidades locales y responder a las necesidades específicas de los mercados locales.

La idea de que un producto local debiera llevar la marca de su origen se admite universalmente como un instrumento potencialmente útil para el desarrollo de empresas; incluso explica el desarrollo de la producción vinícola en muchos nuevos operadores mundiales durante los últimos veinte años. Asimismo, constituye el centro de la política de desarrollo rural de un gran número de países, como lo demuestra el ejemplo de Tailandia de

manera notable. Indicar el origen geográfico es un instrumento de comercialización, una reserva de valor y una fuente de orgullo legítima para los que producen basándose en la fuerza de sus tradiciones locales. Esta idea es compartida ampliamente por los países en desarrollo y los países industrializados.

Más controvertida es la cuestión de definir el marco jurídico global más adecuado que capacite a las empresas para diseñar estrategias relacionadas con las indicaciones geográficas, si así lo desean; y mucho más controvertidos son los costes potenciales de adaptación cuando el desarrollo de un marco jurídico mejor genera no sólo ventajas a largo plazo para todos, sino también dificultades de ajuste a corto plazo para aquellos que no pueden formular determinadas estrategias o que tienen que adaptarse a tácticas establecidas.

No se puede, pues, afirmar que las indicaciones geográficas (IG) sean un asunto de consenso universal, pero sí presentan un potencial económico global y una negociación para llegar a un mayor desarrollo del marco existente en la OMC puede permitir a todos los participantes compensar los costes y beneficios de forma que todos obtengan ventajas. Se nos presentan tres cuestiones esenciales: dilucidar si el régimen actual de protección de las indicaciones geográficas en cuanto a vinos y bebidas alcohólicas, que ha superado la prueba del tiempo desde la creación de la OMC, puede ahora perfeccionarse durante un periodo de transición adecuado mediante la creación de un registro de las indicaciones geográficas de todos los vinos y bebidas alcohólicas de todo el mundo. La segunda cuestión tiene por objeto saber si el régimen de vinos y bebidas alcohólicas sometido a prueba no debería hacerse extensivo a otros productos. Por último, en el contexto agrícola, procede preguntarse si podemos abordar de forma multilateral la disminución en el uso de algunas indicaciones geográficas en países de los que no eran originarias: esto está previsto en el acuerdo ADPIC, pero no ha sido objeto de negociaciones bilaterales y multilaterales hasta ahora.

La UE ha aplicado una estrategia comercial clara y coherente a estas cuestiones; no obstante, sigue habiendo una gran diferencia entre las aspiraciones de la UE en este ámbito y la voluntad de una gran cantidad de Miembros de la OMC de aceptar un resultado significativo. Como queda claro que la UE no puede aceptar las propuestas de algunos socios de abandonar ésta parte del programa de negociaciones acordado en Doha, ni en el contexto de los derechos de propiedad intelectual propiamente dicho, ni en el contexto de la agricultura, debemos intensificar nuestra actividad para inspirar suficiente confianza a nuestros socios de manera que se convenzan de que tienen que mostrarse flexibles. Para ello debemos emplear una mezcla de persuasión y pragmatismo.

La UE ya ha dado muestras de querer mostrarse flexible en cuanto a las disposiciones precisas de creación de un registro multilateral. Nuestra posición es clara: pensamos que se debe encontrar una posición intermedia entre un registro no vinculante, acompañado de un mecanismo que permita su evolución en el futuro hacia un estatuto jurídico de pleno derecho, por el que abogan muchos miembros, por una parte, y un registro vinculante, precedido de una fase de inicio perfectamente definida y de duración adecuada, que es lo que buscamos nosotros. El inicio de las negociaciones sobre la extensión es un objetivo importante en sí mismo de la UE, pero también es el medio de suscitar un interés mayor por el régimen general de las indicaciones geográficas en la OMC. Los países en desarrollo, en particular, están definiendo cada vez más IG que podrían interesarles, tanto en su mercado nacional como en el de la exportación. Será importante indicar a estos países que la UE seguirá apoyando las negociaciones relativas a la extensión de la protección de las indicaciones geográficas, que brinda a los países en desarrollo una ocasión concreta de defender sus propios intereses en este ámbito, en vez de apoyar algo exclusivamente dirigido a la protección de los intereses de la UE.

Por lo que se refiere a la lista de las indicaciones geográficas transmitida a nuestros socios antes de Cancún, es importante que la UE termine rápidamente las adiciones necesarias para tener en cuenta la ampliación y adopte un enfoque razonable y moderado de esta negociación. No obstante, conviene aclarar que los avances conseguidos respecto a esta lista no podrán sustituir a los avances para conseguir un registro multilateral, o la ampliación de la protección de los derechos de propiedad intelectual a otros productos protegidos por una indicación geográfica. Asimismo tendremos que aclarar que deberán conseguirse resultados concretos en estas tres series de cuestiones.

Las normas de la OMC, incluidas las referentes a acuerdos comerciales regionales

Las negociaciones referentes a las normas (medidas antidumping, subvenciones y acuerdos comerciales regionales) no se abordaron en Cancún. Deberán pues entrar en una fase más intensiva de negociación, de acuerdo con el mandato de Doha, cuando se reanuden los trabajos sobre el Programa de Doha para el Desarrollo.

En el ámbito de las medidas antidumping y en el de las subvenciones, sigue interesando a la Unión Europea, en el aspecto económico, reforzar las disciplinas establecidas con el fin de reducir la posible multiplicación de medidas proteccionistas y que falsean el comercio de las que hemos sido testigos estos últimos años. Debemos, pues, mantener este enfoque en las negociaciones. La UE se fijó hace tiempo el objetivo de establecer normas de defensa comercial equilibradas, con el fin de proteger a la industria europea de los efectos de prácticas desleales, sin por ello caer en la trampa de combatir una distorsión comercial con otra. Esta es la razón por la que los mecanismos de defensa comercial establecidos por la UE siempre se rigieron, y siguen estándolo, por criterios y disposiciones más estrictos que los de los otros miembros de la OMC (como, por ejemplo, la «regla del derecho inferior»). Las posiciones adoptadas por otros Miembros sobre esta cuestión y el resultado de Cancún no hacen más que confirmar la necesidad de negociar para estas normas mejoras ambiciosas y liberalizadoras del comercio. Tenemos objetivos similares en el ámbito de las subvenciones, en el que también aspiramos a disciplinas mejores y más transparentes, sobre todo por lo que se refiere a la pesca. En este aspecto ha llegado también el momento de pasar a una fase más importante.

Por lo que se refiere a los acuerdos comerciales regionales, la experiencia de la UE demuestra que estos acuerdos, siempre que observen estrictamente las condiciones establecidas en el artículo XXIV del GATT y el artículo V del GATS, pueden contribuir al buen funcionamiento del sistema comercial multilateral. No obstante, a algunos miembros les preocupa la creación cada vez más frecuente de «zonas de libre comercio», muy parciales y que cubren un sector específico. La posición adoptada por la UE en este ámbito se basa en la necesidad de aclarar los puntos de ambigüedad que presentan estas normas, con el fin de reforzar la complementariedad entre la liberalización regional y bilateral y la liberalización multilateral. Parece que, tras Cancún, cada vez más Miembros de la OMC prefiera la celebración de acuerdos de libre comercio y acuerdos comerciales regionales al proceso de liberalización multilateral. Lo que es más inquietante aún, se constata que esta tendencia alcanza a una serie de acuerdos arancelarios bilaterales, hasta ahora celebrados de conformidad con la cláusula de habilitación. Convendría reexaminar el papel de esta cláusula, para garantizar una mayor transparencia y un control multilateral más estricto de los acuerdos celebrados en este marco. Esta situación hace aún más imperiosa la necesidad de esclarecer los niveles aplicables y estrechar la vigilancia multilateral de estos posibles futuros acuerdos comerciales regionales, de modo que todo acuerdo de este tipo tenga por objeto realmente liberalizar el comercio y favorecer el multilateralismo, y no distorsionar los mercados, limitar

los intercambios con otros Miembros o debilitar el proceso de liberalización basado en el principio de la nación más favorecida. Es esencial que la UE rechace firmemente todo intento de debilitar las normas que regulan los acuerdos comerciales regionales o de afirmar que estos acuerdos deben escapar a las disciplinas multilaterales.

En términos más generales, la Unión se preguntó, después de Cancún, sobre la oportunidad de dar una mayor prioridad a los acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales. Muchos miembros de la OMC, entre ellos los Estados Unidos y algunos países en desarrollo de Asia, anunciaron su intención de extender su red de acuerdos de libre comercio, que desarrollarán en paralelo a las negociaciones realizadas en la OMC, o fuera de la Organización, dada la ausencia de progreso a nivel multilateral. La cuestión radica en saber si sería deseable que la UE siguiera esta tendencia, o si una reorientación radical de nuestra política no correría el riesgo de desestabilizar el multilateralismo o de ir contra nuestros propios intereses. Llegamos a la conclusión de que conviene mantener las grandes líneas de nuestra política y nuestro programa de negociación actuales y que, para mantener los avances realizados en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, debemos extremar el cuidado para que la balanza no se incline aún más en favor del bilateralismo. Asimismo, concluimos que esta preocupación por conservar el mismo enfoque era coherente con un posible desarrollo de nuestra red de acuerdos regionales y bilaterales, si había razones determinantes, de carácter económico o de otro tipo, para ello. En este sentido, será necesario un proceso de evaluación periódica.

Las cuestiones de desarrollo

Inmediatamente después de Cancún, se alzaron voces que ponían en cuestión la capacidad del Programa de Doha para el Desarrollo de lograr sus objetivos en cuanto a desarrollo, o se preguntaban sobre el compromiso de los miembros de la OMC con este componente del programa. La integración de los países en desarrollo en la economía mundial es una condición necesaria para el desarrollo. Ahora bien, esta integración será más justa y sólida si se enmarca en el sistema comercial multilateral. La contribución del programa de Doha para el Desarrollo conserva todo su peso en este sentido, pero hay que reconocer que el proceso ha sido hasta ahora cuando menos difícil y que los Estados miembros de la OMC, tanto los países industrializados como los países en desarrollo, al menos en parte, cayeron en la trampa de ver el componente de desarrollo del Programa de Doha con la óptica reductora del «tratamiento especial y diferenciado» que predominaba en el marco del GATT y que demostró su ineficacia a lo largo de los años. Ahora bien, la crítica de este concepto no pasó del nivel teórico en la OMC y aún no ha trascendido lo suficiente al proceso de negociación.

Así las cosas, la Unión Europea deberá desplegar esfuerzos importantes para que las negociaciones, cuando se reanuden, lleguen a resultados realmente favorables al desarrollo en todos los ámbitos del programa de trabajo de Doha, en consonancia con lo recomendado con insistencia por el Consejo en sus conclusiones. Para lograr este objetivo, las líneas de acción siguen siendo las que expuso la Comisión en septiembre de 2002 en su Comunicación sobre Comercio y Desarrollo y que aprobó el Consejo: a) acceso a los mercados; b) normas multilaterales; c) ayuda relacionada con el comercio y refuerzo de las capacidades y, en particular, la integración de esta ayuda en los Documentos estratégicos de lucha contra la pobreza y en otras estrategias del mismo tipo. Está claro que los efectos más positivos del Programa de Doha para el Desarrollo nacerán de una política ambiciosa de liberalización del comercio y de refuerzo de las normas multilaterales. Cancún, sin embargo, destacó las dificultades encontradas por los países en desarrollo más pobres para negociar eficazmente y dentro de los plazos, incluso sobre cuestiones capitales para ellos.

Por lo que se refiere al acceso a los mercados, es cada vez más evidente, como se ha hecho notar en los apartados anteriores dedicados a la agricultura, los servicios y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, que los países en desarrollo sólo podrán recoger los frutos del desarrollo si contribuyen ellos también al proceso de liberalización, en función de sus capacidades, y si comienzan a abrir sus mercados los unos a los otros. No habrá crecimiento ni integración económica si, por su parte, no hay participación.

Es evidente que la mejor manera de favorecer el desarrollo es que los propios países en desarrollo se comprometan progresivamente a respetar normas multilaterales más estrictas, sacando al mismo tiempo partido de los compromisos similares asumidos por otros países, en lugar de querer obtener excepciones permanentes de las disciplinas de la OMC. Originariamente se concedieron excepciones y períodos transitorios a los países en desarrollo para dejarles tiempo de aplicar normas que debían serles tan ventajosas como a los países industrializados, aunque, a corto plazo, amenazaban con pesar demasiado sobre sus recursos, pero esta función inicial se ha olvidado con demasiada frecuencia. Los países en desarrollo se sirvieron también muchas veces de las excepciones y los períodos transitorios para prorrogar *ad infinitum* la asunción de nuevas obligaciones. Los países industrializados, por su parte, han considerado demasiado a menudo preferible acceder a las peticiones de los países en desarrollo de excepciones y períodos transitorios, más que analizar en profundidad si las normas negociadas convenían verdaderamente a todos los miembros, incluso en plazos diferentes.

En cierta medida, se ha desvirtuado el principio del «trato especial y diferenciado», hasta el punto de que se interpreta el componente de desarrollo de la OMC como una exclusión permanente, para los países en desarrollo, de obligaciones importantes, tanto en cuanto a las normas como en el acceso a los mercados. Este razonamiento fue especialmente un obstáculo en los debates celebrados en Doha sobre las cuestiones de aplicación y de trato especial y diferenciado, lo que es de lo más deplorable ya que los programas de trabajo referentes a estos dos ámbitos, si se abordan de manera crítica y racional, pueden contribuir mucho al desarrollo. Asimismo, esta lógica afectó a las negociaciones sobre agricultura y acceso a los mercados para los productos no agrícolas.

Teniendo en cuenta los dos años de trabajo que siguieron a Doha, todo indica que las cuestiones del trato especial y diferenciado y de la aplicación perdieron el rumbo, por lo que conviene centrarlos en los objetivos a largo plazo que los guían. De lo contrario, los Miembros de la OMC seguirán lamentándose de la falta de avances concretos sobre estos dos temas. Este hecho tiene al menos tres significados. En primer lugar, los dos programas de trabajo no podrán conseguirse si no se celebran negociaciones oficiales, que la Unión Europea estaba dispuesta a respaldar en Cancún. Debe también seguir abierta a la reactivación de un Programa de Doha para el Desarrollo más equilibrado, en el que se confíen a los grupos de negociación las distintas cuestiones vinculadas al trato especial y diferenciado y a la aplicación.

En segundo lugar, sería necesario prestar una mayor atención a la resolución de los problemas encontrados por los Miembros más vulnerables de la OMC, los países menos adelantados, las pequeñas economías, los países en desarrollo sin salida al mar y todos aquellos que son especialmente vulnerables a las crisis económicas, poseen una economía o infraestructuras frágiles, o siguen siendo muy dependientes de los regímenes preferenciales y los ingresos aduaneros. Estos Miembros necesitan imperativamente flexibilidad en la aplicación de las normas de la OMC, así como también medidas de ayuda al desarrollo para remediar las deficiencias de la oferta y medidas destinadas a mejorar el acceso a los mercados. El trabajo

emprendido en este marco debería guiarse por el principio que encarnan las normas de la OMC de que, a medida que los miembros se desarrollen, podrán asumir compromisos más importantes y aportar una mayor contribución al sistema multilateral. Por otra parte, estos compromisos no deben referirse solamente a las relaciones comerciales con los países industrializados. No hay ninguna razón, por ejemplo, para que al menos las economías más sólidas de entre los países en desarrollo no extiendan sus preferencias arancelarias a otros países en desarrollo, o no concedan trato libre de derechos y de contingentes a los países menos adelantados. Se podría invitar a los países del G 20 a que prevean las preferencias que están dispuestos a hacer extensivas a los países del G 90. La mejora en el acceso a los mercados, combinada con medidas de apoyo a las reformas de la oferta, contribuirá a mitigar el impacto, si lo hubiere, de la reducción de los márgenes preferenciales provocada por una mayor liberalización multilateral del comercio.

En tercer lugar, por lo que se refiere a negociar una mayor flexibilidad, para los países en desarrollo, de las condiciones de aplicación de las normas de la OMC, que constituye el núcleo del programa de trabajo relativo al trato especial y diferenciado, la UE debería apoyar el principio de exención y excepción permanente a estas normas sólo en casos excepcionales, limitados a los países menos adelantados, a otros Miembros económicamente frágiles, y a las situaciones en las cuales tal medida contribuye a estimular, y no a frenar, el desarrollo.

Por último, la UE y los Estados miembros no pueden limitarse a reafirmar, en la OMC y en otros foros, su compromiso, político y financiero, con la ayuda relacionada con el comercio y el refuerzo de las capacidades. Se trata de una condición necesaria pero, con mucho, insuficiente. El programa de asistencia técnica de la OMC tuvo una serie de problemas en su puesta en marcha: desfase entre los recursos financieros comprometidos por sus miembros y la capacidad de la propia OMC, en cuanto a recursos humanos y organización, para aplicar el programa, y falta de claridad en las orientaciones políticas de los Miembros de la OMC en cuanto a la dirección estratégica del programa.

Conviene reafirmar la continuidad del compromiso financiero de los países industrializados, pero la UE debe insistir en que la OMC, como organización, esté dotada de los instrumentos necesarios para realizar su tarea, empezando por recursos humanos más importantes y de mejor calidad. Es importante que la OMC refuerce su capacidad para definir las necesidades de los países en desarrollo en este ámbito, para lo que debe basarse aún más en el trabajo realizado por sus Órganos y Comités, y, sobre todo, en las conclusiones de la Revisión de la política comercial, teniendo al mismo tiempo en cuenta que los países en desarrollo más necesitados de ayuda son los que están en peores condiciones para formularlo de manera convincente. La ayuda relacionada con el comercio instituida por la OMC debe orientarse, no hacia acciones de explicación y sensibilización, sino a abordar, a muy corto plazo, la verdadera falta de capacidad de estos países para participar en las negociaciones y las actividades de la Organización, y a sentar las bases de la aplicación de futuros acuerdos, en colaboración con otras instituciones multilaterales y otras fuentes de financiación bilaterales.

La mejora del funcionamiento de la OMC

Por último, aunque el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún se debió en gran parte, como se indica más arriba, a divergencias importantes entre los Miembros, también hubo serios fallos en cuanto a la organización y las cuestiones de procedimiento. Los Miembros de la OMC han empezado a reconocer que, si estas lagunas no se subsanan rápidamente, seguirán obstaculizando todos los esfuerzos desplegados para reanudar, llevar a cabo y concluir futuras negociaciones. La Unión Europea, por su parte, formuló la pregunta nada retórica de si habría que introducir mejoras en el funcionamiento de la OMC; ahora sería el

momento de adelantar una serie de propuestas, especialmente para mejorar la preparación y la gestión de las Conferencias ministeriales, con el fin de reforzar la eficacia de las negociaciones y del proceso de decisión entre los Miembros cada vez más numerosos. La Unión se ha centrado en cambios que podrían introducirse rápidamente, sin modificar las normas fundamentales ni la constitución de la OMC y sin interferir en manera alguna con las negociaciones de fondo. Por ejemplo, se podría llegar a un acuerdo a corto plazo sobre una mejor definición del papel del país anfitrión de las Conferencias ministeriales, o sobre la necesidad de nombrar «facilitadores» a nivel ministerial en una fase anterior del proceso. de la misma manera, hay que mejorar la capacidad de las delegaciones más pequeñas (y no residentes) para negociar de manera efectiva en el proceso de Ginebra y a escala ministerial: la asistencia técnica constituye sin duda una parte de la solución a este problema. Es conveniente que la UE presente estas propuestas a la OMC en las próximas semanas, para que se realicen los cambios en la organización y en los procedimientos a su debido tiempo y que, lejos ser un freno, faciliten realmente el consenso.

Conclusiones

El presente documento se propone intentar sacar conclusiones globales del proceso de reflexión y consultas llevado a cabo por la Comisión estos dos últimos meses, teniendo en cuenta plenamente los dictámenes expresados en el Comité del artículo 133, por los diputados del Parlamento Europeo y en otros foros. Responde también al deseo expresado por el Consejo Europeo de que la UE reflexione sobre su estrategia multilateral, en el marco de su acción para reactivar la Ronda de Doha. La Unión intentó definir, en los distintos ámbitos del Programa de Doha para el desarrollo, las acciones que deberán llevar a cabo ella y sus socios comerciales, de los que espera que manifiesten también su compromiso en favor del proceso de negociación. Por último, el presente documento intenta responder, al menos en parte, a las cuatro cuestiones de fondo planteadas por la Comisión inmediatamente después del fracaso de la conferencia de Cancún.

La Comisión considera que las orientaciones definidas en el presente documento permitirán a la UE desempeñar su papel contribuyendo a volver a situar las negociaciones en la buena vía, y esta vez sobre una base más sólida. Este debe ser nuestro objetivo. La Comisión desearía adoptar este enfoque, que ha sido analizado en el Consejo y el Parlamento Europeo y se atiene a todos los dictámenes expresados, para llegar a una reanudación de las negociaciones de Doha, en colaboración con nuestros socios de la OMC.