

¿Existen nuevas ganancias de la Ronda Doha?

Kevin P. Gallagher* y Timothy A. Wise**

Cada vez que los ministros de comercio se reúnen, los economistas parecen ofrecer nuevas proyecciones sobre los mayores beneficios que el mundo puede recibir de la liberalización comercial. Un estudio reciente ha causado revuelo al suponer que cuantiosas ganancias se derivarían de un ambicioso acuerdo de Doha.

El estudio realizado por el Peterson Institute for International Economics ha sugerido la existencia de entre US\$ 300 y US\$ 700 mil millones de ganancias potenciales de bienestar global procedentes de la Ronda Doha.

Estas cifras contrastan con las estimaciones ampliamente divulgadas por el Banco Mundial (BM) en el año 2005, y en las cuales se señaló que en un “probable escenario de Doha” las ganancias globales ascenderían a menos de US\$100 millones, de los cuales, sólo US\$ 16 mil millones favorecerían a los países en desarrollo (PED).

¿Será que los economistas han encontrado otros US\$ 150 - US\$350 mil millones en beneficios para PED que el BM no consideró en 2005? ¿Está el tema del desarrollo de nuevo en la Ronda Doha? La respuesta es, por supuesto, no. A continuación se examinan las proyecciones económicas recientes, se revisan las estimaciones anteriores, y se contextualizan esos números en su adecuada dimensión.

Grandes ganancias y supuestos

El estudio efectuado por el Peterson Institute titulado *What's on the Table? The Doha Round as of August 2009*, nos recuerda por qué los negociadores comerciales se han vuelto tan escépticos respecto a los comunicados de prensa de economistas por medio de los cuales se pronostican grandes beneficios para los PED si tan sólo estos países dieran más en la mesa de negociación. Además, y contrariamente a las estimaciones previas, los autores afirman que los beneficios están “bien equilibrados entre países desarrollados y países en desarrollo”¹.

Recientes declaraciones de la administración del Presidente Obama y de otros gobiernos de países desarrollados (PD) sugieren que no se volverán a comprometer en las negociaciones comerciales a menos que se mejore su acceso a mercado. El estudio referido intenta simular lo que algunas de esas demandas podrían producir, al menos bajo un conjunto de supuestos generosos.

Pero, ¿cómo hacen los investigadores del Peterson Institute para obtener un número tan grande? Los autores modelan cuatro escenarios y los suman. Uno de esos escenarios ha estado sobre la mesa de Doha por algunos años y supone un intercambio modesto de reducción de aranceles y subsidios en la agricultura de los PD, a cambio de la reducción de los

aranceles industriales en los PED. Las estimaciones obtenidas en esta primera posibilidad son similares a los encontrados en otros estudios: las ganancias totales son pequeñas y los PD reciben el doble de los beneficios (66%) que lo percibido por los PED (34%). De acuerdo con el estudio, el ingreso total mundial experimentará un único incremento de US\$ 114 mil millones, o sea, un 0,2 % del PIB.

Como anteriormente lo hizo el BM, los investigadores del Peterson Institute convierten este aparente sesgo en contra de los PED en una supuesta ventaja al indicar que, en proporción al PIB, las ganancias para estos países son superiores que los beneficios para los países ricos. En el largo plazo, esto les permite argumentar que la desigualdad entre países ricos y pobres se reducirá. Si bien esto es cierto, los PED han indicado reiteradamente que los altos beneficios absolutos a favor de los países ricos no cumplen con el objetivo básico del desarrollo de Doha. Incluso, advierten que si las ganancias como proporción del PIB favorecen ligeramente a los PED, las ganancias per cápita son vergonzosamente sesgadas hacia los países ricos, a razón de US\$ 75 para los ricos frente a US\$ 7,50 para los pobres. En las primeras proyecciones del BM, los beneficios per cápita para los países ricos eran de US\$ 79,04 frente a sólo US\$3,13 para los PED.

Los temas de agricultura y acceso a los mercados no agrícolas (AMNA) son, en esencia, “lo que está sobre la mesa”. El Peterson Institute hace estimaciones más grandes suponiendo un acuerdo sobre las propuestas ambiciosas en otros ámbitos, como los servicios, las iniciativas sectoriales y la facilitación del comercio. Los autores reconocen en su párrafo final que esto “representa el pensamiento optimista de nuestra parte”. De hecho, esto es lo que hace.

En materia de servicios, el Peterson Institute encuentra otros US\$ 10 mil millones en beneficios, pues asume una reducción del 10% en las barreras a los mismos. Esto a pesar de que “dadas las ofertas actuales, una reducción del 10% o incluso del 5% parece optimista”. Los autores incluso admiten que la metodología para estimar la liberalización en servicios es imprecisa. En realidad, muchos economistas reconocen que hacer simulaciones con el comercio de servicios está en una etapa muy incipiente.

La ilusión continúa con supuestos de acuerdos de liberalización sectorial para los productos químicos, electrónicos y

los bienes ambientales. Éstos consisten primordialmente en profundas reducciones arancelarias en industrias manufactureras de los países en desarrollo. Dichas negociaciones se suponían de carácter voluntario para los PED, sin embargo, las propuestas recientes de los EE.UU. han condicionado este acuerdo a la participación de los principales PED. En principio éstos se han resistido, y aunque algunos están participando en los debates preliminares, los avances en estos tres sectores parecen muy poco probables. Los investigadores del Peterson Institute consideran este escenario “optimista, pero posible”, y obtienen ganancias adicionales por más de US\$ 104 mil millones, la mayoría de las cuales corresponderían a los PD.

Todo lo anterior permite obtener estimaciones totales por parte del Peterson Institute que superan los US\$ 300 mil millones, lo que representa un 0,6% del PIB mundial, donde la mayoría de las ganancias van a los países ricos. Sin embargo, el estudio encuentra ganancias adicionales por US\$ 385 mil millones como resultado de la facilitación del comercio, haciendo que la administración, el transporte, y la logística técnica del comercio sean más eficientes. Ésta es sin duda un área de considerable interés para los PED.

Las estimaciones se basan en una metodología desarrollada por otros investigadores que supone que todos los PED realizan progresos significativos en la mejora de la eficiencia portuaria, las aduanas, normas y servicios de infraestructura (por ejemplo, tecnologías de la información). Pero estar de acuerdo con hacer esas mejoras no es lo mismo que hacerlas, y éstas no pueden ser alcanzadas de la misma manera en la mesa de negociación que reducir aranceles. La facilitación del comercio implica una inversión real. El Peterson Institute está suponiendo un acuerdo y además está asumiendo que el financiamiento hará posible todo esto. No es extraño que los autores adviertan que “estas cifras deben tomarse con precaución ya que este método es menos riguroso que los métodos utilizados en otras secciones de este documento”.

Para el Peterson Institute, lo anterior permite obtener estimaciones de aumento del PIB entre los US\$ 300 y 700 mil millones anuales, que están “bien equilibrados entre países desarrollados y países en desarrollo”. Nuestras conclusiones a partir de un análisis más detallado de este estudio son las siguientes:

Las ganancias de “lo que está sobre la mesa” (agricultura y AMNA) son del mismo orden de magnitud que los estudios anteriores. Alrededor de US\$1 00 millones, destinándose mayoritariamente a los países ricos.

Las nuevas estimaciones de los servicios, sectoriales y facilitación del comercio son altamente especulativas. Las metodologías utilizadas no están probadas y se asumen resultados de negociación mucho más ambiciosos de lo que parece probable en este momento.

Lo que se denomina como ‘equilibrio’ es infundado, ya que los PED reciben menos de la mitad de los beneficios en cualquiera de las situaciones individuales, y sólo el

31% de las ganancias de los ingresos totales de los escenarios combinados.

Pequeñas ganancias, costos reales

Las estimaciones más realistas y aleccionadoras son todavía las dadas por el BM en 2005, considerando las proyecciones de las ganancias de un “probable acuerdo de Doha”. El BM calcula que las ganancias mundiales en el año 2015 serían sólo de US\$ 96 mil millones, de los cuales sólo unos US\$ 16 millones corresponderían a los PED. En otras palabras, los beneficios para los PED representan un aumento en el ingreso de sólo 0,16% del PIB. Esto es a menudo considerado erróneamente como un aumento en la tasa de crecimiento anual, cuando en realidad se trata sólo de aumento en el PIB. En términos per cápita, equivale a US\$ 3,13 o menos de un centavo por día por habitante en los PED.

Esto significaría que sólo 6,2 millones de personas superarían el umbral de pobreza de US\$ 2 al día, un 0,3% de quienes viven actualmente en esa condición en el mundo. Agregando las estimaciones del BM respecto a los servicios - US\$ 24 mil millones en general, con US\$7 mil millones para los PED- no mejoran mucho las perspectivas.

Como hemos señalado antes, el mayor inconveniente de estos estudios es examinar sólo los beneficios potenciales de la liberalización comercial inmediata, mientras se minimizan los costos.

El total de las pérdidas arancelarias para los PED en virtud de la liberalización propuesta en las negociaciones de AMNA se estima en una elevada suma de US\$ 63,4 mil millones. La mayoría de las simulaciones ignoran estas pérdidas bajo el supuesto de que cualquier pérdida de ingresos públicos puede ser sustituida por impuestos sobre el consumo, lo que sin duda es un supuesto cuestionable. Muchos de los PED dependen de los aranceles en más de una cuarta parte para sus ingresos fiscales.

La mayoría de los modelos predicen también la disminución de los términos de comercio de los PED. En el largo plazo, la declinación del comercio socavaría los esfuerzos de los países para diversificar y alcanzar el desarrollo. A raíz de la crisis actual, también puede acentuar los problemas de balanza de pagos en los PED y profundizar el impacto de las crisis.

A pesar de las elevadas nuevas proyecciones, el desarrollo aún tiene que encontrar su camino de regreso a la agenda de la OMC, lo cual es lamentable. El principio rector para revivir las negociaciones comerciales mundiales debe ser un reconocimiento de que la economía mundial se compone de naciones en muy diferentes niveles de desarrollo.

* Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston e investigador Senior en el *Global Development and Environment Institute* de la Universidad de Tufts.

** Director del *Global Development and Environmental Institute* de la Universidad de Tufts.

¹ Adler, M., Brunel, C., Hufbauer, G. y Schott, J. (2009). *What's on the Table? The Doha Round as of August 2009*. Peterson Institute for International Economics. Washington D.C.