

X CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Entre el 15 y el 19 de diciembre de 2015 se ha celebrado en Nairobi, Kenia, la Décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la que sus 162 miembros han alcanzado un acuerdo importante. El éxito en la negociación de este acuerdo, que es continuación del logrado en la Ministerial de Bali hace dos años, confirma que la OMC sigue siendo capaz de impulsar la apertura comercial global como vía de generar oportunidades y crecimiento económico.

El acuerdo de Nairobi contiene resultados sustanciales en materia de comercio de productos agrícolas y para la integración de los países menos avanzados en el comercio mundial. Se regulan las medidas de apoyo a la exportación agrícola para evitar distorsiones en los mercados agrícolas internacionales.

Los países menos avanzados podrán beneficiarse de nuevas medidas para su integración comercial, en el ámbito del comercio de servicios, la exportación de algodón y las reglas de origen aplicables a sus exportaciones.

Este acuerdo se añade al alcanzado, también en el marco de esta Conferencia, por 53 miembros de la OMC para eliminar los aranceles sobre una lista de bienes intensivos en tecnologías de la información dentro del Acuerdo ITA.

Palabras clave: comercio exterior, Ronda Doha, Nairobi, competencia de las exportaciones, países menos adelantados, algodón, servicios, reglas de origen, tecnologías de la información, Acuerdo ITA.

Clasificación JEL: F13, Q17.

1. Nairobi. XX Aniversario de la OMC

La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha celebrado su X Conferencia Ministerial en Nairobi (Kenia). En el curso de la Conferencia, se han aceptado a dos nuevos miembros, Liberia y Afganistán, que se adhieren a la organización tras largas

negociaciones, con lo que la OMC cuenta desde ya con 164 miembros.

La X Conferencia Ministerial ha sido la primera que ha tenido lugar en África, coincidiendo además con el XX aniversario de la entrada en funcionamiento de la OMC en 1995. En este aniversario los miembros de la OMC han celebrado la contribución sistémica de las normas multilaterales de la OMC al comercio internacional, así como su trabajo en favor de la solución de conflictos comerciales a través del Órgano de Solución de Diferencias, ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Teresa Ramos Gorostiza.
Versión de enero de 2016.

entre otros muchos logros de la organización. Así lo recoge la primera parte de la Declaración Ministerial de Nairobi¹.

2. Paquete de Nairobi

Tras quince años del lanzamiento de la Ronda Doha para el Desarrollo (DDA), la ronda de liberalización comercial sobre el papel más ambiciosa y extensa de cuantas han existido, parecía que tampoco en Nairobi existían perspectivas de que se pudiera avanzar significativamente para concluir la DDA.

Sin embargo, a pesar del difícil contexto de negociación, la Conferencia se ha clausurado con resultados positivos en materia de comercio de productos agrícolas y en la integración de los países menos avanzados en el comercio mundial. En el área de competencia de las exportaciones se han regulado las medidas de apoyo a la exportación agrícola para evitar distorsiones en los mercados internacionales y se han adoptado también decisiones en favor de los países menos adelantados (PMA) sobre exportación de algodón, reglas de origen aplicables a sus exportaciones y comercio de servicios.

Todos estos resultados se recogen en seis decisiones que forman parte de lo que se denomina «Paquete de Nairobi», incluidas en la segunda parte de la Declaración Ministerial, y que constituye el núcleo de lo negociado en esta Conferencia.

2.1. Decisiones en materia de agricultura

2.1.1. Competencia de las exportaciones

La decisión adoptada en Nairobi sobre competencia de las exportaciones es probablemente el resultado más destacado de la OMC en el ámbito de la agricultura, desde que en la Ronda de Uruguay (1994) se estableció el Acuerdo de Agricultura, con el que se pretendía ordenar el comercio en el sector agrícola, en acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.

Así, la decisión por la que se eliminan completamente todas las formas de subvenciones a la exportación es un avance significativo en la reforma del comercio de productos agrícolas, porque supone que los países no podrán recurrir a subvenciones a la exportación que distorsionan el comercio y, por consiguiente, los exportadores de productos agrícolas de todos los miembros estarán en igualdad de condiciones, beneficiándose especialmente los agricultores de los países más pobres.

Las negociaciones en Nairobi se centraron fundamentalmente en el momento a partir del cual debía iniciarse la supresión gradual de las subvenciones. Finalmente, la decisión recoge que los países desarrollados deberán eliminar las subvenciones a la exportación de manera inmediata, mientras que los países en desarrollo contarán con un período transitorio de tres años. Los exportadores españoles se verán beneficiados, en la medida en que el resto de miembros de la OMC dejarán de usar un instrumento que la UE no emplea desde 2014.

Cabe señalar la importancia sistémica de esta prohibición, que ya operaba en el ámbito del comercio de bienes industriales desde que se aprobara el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias en la Ronda Tokio (1979).

El acuerdo de competencia de las exportaciones contempla también medidas en relación con otras formas de fomento de la exportación agrícola, como la financiación de exportaciones, la ayuda alimentaria internacional y las empresas comerciales del Estado, con el objetivo de minimizar el efecto de estas políticas en el comercio internacional:

- La decisión acordada en Nairobi limita el apoyo a los créditos a la exportación agrícola, al fijarse un período máximo de 18 meses para su devolución y establecerse condiciones mínimas para evitar que estos créditos distorsionen los mercados internacionales.
- Se regulan igualmente las condiciones en las que se puede conceder ayuda alimentaria en situaciones de emergencia, sin generar, por ello, distorsiones comerciales que desplacen productos locales o de otros miembros de la OMC.



¹ Link a la Declaración de Nairobi: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm

- Las empresas comerciales del Estado, que operan en muchos países también se obligan a aplicar compromisos de limitación al apoyo de la exportación agrícola.

Para lograr este acuerdo, la UE ha tenido una contribución importante, especialmente a través de la presentación de una propuesta con Brasil a la que posteriormente se unieron otros miembros de la OMC². Se trata de una propuesta muy relevante ya que era la primera vez que la UE y Brasil planteaban una propuesta conjunta en materia agrícola. La posición de la UE a lo largo de toda la negociación ha sido clara. No sólo se trataba de hablar de subvenciones a la exportación, sino de los otros tres elementos de competencia de las exportaciones (créditos a la exportación, empresas comerciales del Estado y ayuda alimentaria internacional), lo que finalmente se ha conseguido.

2.1.2. Mecanismo Especial de Salvaguardia y constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria

Aunque las negociaciones sobre los otros dos pilares agrícolas, ayuda interna y acceso a mercado, no han formado parte de la discusión de Nairobi debido a las profundas divergencias existentes entre los miembros de la OMC, el Paquete de Nairobi en materia agrícola sí incorpora decisiones en relación con otros dos asuntos que han sido planteados insistentemente por los países emergentes, especialmente por India.

Estos países vinculaban los avances en competencia de las exportaciones al desarrollo del Mecanismo Especial de Salvaguardia (SSM, por sus siglas en inglés) para la agricultura y a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. En Nairobi se ha reconocido básicamente la necesidad de seguir avanzando en estos ámbitos, aunque el solo hecho de que estas decisiones formen parte del Paquete de Nairobi supone un respaldo a las inquietudes de los países proponentes.

² Argentina, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Uruguay y Moldavia.

Algunos países en desarrollo utilizan los programas de constitución de existencias públicas para comprar alimentos a precios administrados y distribuirlos entre la población. La cuestión que se debate es cómo diseñar programas de seguridad alimentaria que no distorsionen el comercio internacional.

En la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 se acordó que, hasta que se encontrara una solución permanente, los programas ya existentes estarían protegidos contra cualquier impugnación jurídica que pudiera plantearse en virtud del Acuerdo de Agricultura y que se seguiría negociando una solución permanente a más tardar en 2017. Desde entonces, se han venido realizando propuestas que permitieran transformar esta solución en permanente, si bien hasta el momento no han recibido el apoyo necesario de los miembros. La decisión adoptada en Nairobi anima a seguir trabajando, de manera acelerada, para alcanzar una solución permanente.

En relación con el Mecanismo Especial de Salvaguardia, instrumento que permitiría a los países en desarrollo elevar temporalmente los aranceles por encima de los niveles consolidados con el fin de hacer frente a incrementos repentinos de las importaciones o caídas de los precios, los ministros acordaron reconocer el derecho de los países en desarrollo a recurrir al mecanismo, tal y como se reconoce en el párrafo siete de la Declaración de Hong Kong, y a seguir negociando en sesiones específicas del Comité de Agricultura para establecerlo.

2.2. Cuestiones relacionadas con los PMA

La Conferencia Ministerial de la OMC se celebraba por primera vez en un país africano, lo que hacía, si cabe, más importante poder alcanzar resultados en cuestiones de desarrollo.

Durante la preparación de la Conferencia Ministerial se han presentado diversas propuestas, centradas unas en los países menos avanzados (PMA) y otras dirigidas a todos los denominados países en desarrollo. Conscientes de la importancia de la ▷

dimensión de desarrollo de la OMC, todos los miembros han hecho sus mejores esfuerzos por contribuir a alcanzar acuerdos beneficiosos para los países más pobres.

En el caso de la UE, y en relación con los asuntos de los PMA, sus disposiciones en favor de los PMA eran ya las más generosas de cuantas existían. Sin embargo, es cierto que algunos países emergentes veían las propuestas en favor de los PMA con cierto recelo e incluso existía división entre los PMA asiáticos y los PMA africanos, pues estos últimos temían perder preferencias de las que sólo ellos gozan.

Finalmente, se han alcanzado decisiones en tres cuestiones relevantes para los PMA: algodón, reglas de origen preferenciales y *waiver* de servicios.

2.2.1. Algodón

La iniciativa del algodón fue planteada por primera vez en 2003 por Benín, Burkina Faso, Chad y Mali, conocidos como el Cotton-4 o C4. Se trata de cuatro PMA para los que el algodón supone hasta el 40 por 100 de las exportaciones. Su objetivo era que se eliminaran las subvenciones al algodón otorgadas por países desarrollados, pidiendo además compensaciones por las pérdidas económicas que estas subvenciones habían ocasionado. Esta iniciativa ha ido evolucionando a lo largo de los años hasta que, en 2013, se adoptó en la Conferencia Ministerial de Bali una decisión sobre el algodón en la que se acordó negociar sobre este producto de forma específica, si bien dentro de las negociaciones agrícolas.

De cara a la X Conferencia Ministerial, el C4 presentó una propuesta, que ha sido la base de la decisión alcanzada en Nairobi y que incluye los tres elementos: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones. En cuanto a acceso a mercados, la decisión supone que las exportaciones de algodón de los PMA se beneficiarán de la eliminación de aranceles y todo tipo de

cuotas en sus exportaciones de algodón a países desarrollados, compromiso que la UE ya aplicaba dentro de su régimen comercial preferencial para los PMA.

En competencia de las exportaciones, y en el contexto general negociado, se han eliminado las subvenciones a la exportación, mientras que en ayuda interna se ha reconocido el esfuerzo hecho por alguno de sus miembros para reducir ayudas distorsionantes, señalando que hay que seguir haciendo esfuerzos.

2.2.2. Simplificación de las reglas de origen para los PMA

Las reglas de origen son el criterio utilizado para determinar dónde está fabricado un producto. La determinación de las reglas de origen es fundamental para poder beneficiarse de preferencias comerciales, porque establecen las condiciones que un producto debe cumplir para beneficiarse de este tratamiento preferencial.

Ya en la Conferencia de Bali se adoptó una decisión para trabajar en una mayor generosidad en las reglas de origen aplicables a los PMA: usar *inputs* extranjeros hasta un máximo del 75 por 100 del valor de la mercancía. Esta decisión no tenía carácter vinculante, sino que era meramente orientativa.

De lo que se trataba en Nairobi era de cómo poner en práctica este compromiso.

Finalmente, atendiendo la reiterada petición de los PMA, estos verán mejoradas las reglas que se aplican para determinar el origen de las mercancías que exportan. Como criterio fundamental, se permitirá que un país menos avanzado pueda incorporar hasta un 75 por 100 de *inputs* intermedios importados, sin que por ello la mercancía pierda el carácter originario de ese país.

La UE podrá asumir este compromiso dentro del actual sistema de reglas de origen en el Sistema de Preferencias Generalizadas. El régimen es ya muy generoso pues se permite a los PMA un máximo de 70 por 100 de *inputs* extranjeros y con ▷

fórmulas de cálculo más generosas que para otros miembros.

2.2.3. Waiver de servicios

En la Conferencia Ministerial de Ginebra de 2011 se habilitó la posibilidad de que los miembros de la OMC concedieran un acceso preferencial a los PMA en el ámbito del comercio de servicios durante 15 años. El objetivo era aumentar su participación en el comercio mundial de servicios. Esta habilitación (*waiver*) permite a los miembros de la OMC conceder preferencias unilaterales que no estén sujetas a la cláusula de nación más favorecida del Acuerdo General de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés).

El progreso inicial en la puesta en marcha de esta decisión no respondió a las expectativas, lo que llevó a los miembros de la OMC, en la Conferencia de Bali en 2013, a tomar nuevas medidas que permitieran la puesta en marcha efectiva de este *waiver* que ahora se prorroga hasta 2030.

Poco a poco los países desarrollados fueron presentando sus notificaciones con las preferencias unilaterales que en materia de servicios podían ofrecer a los PMA. Hasta la adopción de esta decisión en la Conferencia Ministerial se habían recibido 21 notificaciones (incluyendo la de la UE y la de EEUU), aunque los PMA no se mostraron satisfechos con estas notificaciones y reclamaban ir mucho más allá, introduciendo cuestiones que entran en el campo de la regulación de la inmigración.

Finalmente, la decisión adoptada en Nairobi además de extender el *waiver* hasta el 31 de diciembre de 2030, propone empezar a aplicar las notificaciones recibidas con carácter inmediato, para lo que se ha de empezar a trabajar inmediatamente en el seno del Comité de Servicios. Además, se encomienda a este Comité fomentar debates de cara a aumentar la asistencia técnica que permita mejorar la capacidad de los PMA para participar en el comercio de servicios y se establece un proceso de examen para vigilar la aplicación de las preferencias notificadas.

2.3. Otras decisiones

Adicionalmente a estas seis decisiones y de la adhesión formal de los dos nuevos miembros, Liberia y Afganistán, en la Conferencia Ministerial han sido adoptadas otras decisiones «ordinarias», que forman parte de la labor habitual de la OMC y que no podemos dejar de mencionar:

- Se ha adoptado una decisión para renovar por dos años más la exención de los aranceles sobre productos en formato digital, incluida dentro del Programa de Trabajo de Comercio Electrónico. De esta forma, libros, canciones, películas, etcétera, adquiridos mediante comercio electrónico seguirán exentos hasta 2017 del pago de aranceles en toda la OMC.
- Se ha prorrogado hasta 2023 la exención de la aplicación del acuerdo TRIPS (siglas en inglés del acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, ADPIC) a los PMA en materia de patentes de medicamentos. Se trata de una decisión ya acordada por el Consejo TRIPS de la OMC que ahora ha sido refrendada por la Conferencia Ministerial.
- Se ha aprobado el programa de trabajo de las economías pequeñas y vulnerables que propone continuar el trabajo que se venía realizando hasta la fecha.

3. Futuro de la OMC

En cuanto al futuro de la OMC, y en una de las áreas más difíciles de la negociación en Nairobi, los ministros discutieron sobre cómo continuar las negociaciones de los temas pendientes de la DDA y cómo incorporar a la OMC la negociación de nuevos asuntos crecientemente relevantes en el comercio internacional –como el comercio digital o las inversiones–, sin que finalmente se lograra alcanzar un acuerdo al respecto.

No hubo consenso sobre calendarios concretos para la conclusión de la DDA ni sobre la posibilidad de incluir temas de actualidad en la ▷

agenda multilateral. En este sentido, hay que tener en cuenta que desde que la DDA se lanzó en 2001 han transcurrido 15 años, por lo que es fundamental poder incorporar a las negociaciones nuevos temas comerciales que han ido surgiendo en estos años.

La Declaración Ministerial recoge en su tercera y última parte esta situación, reconociendo que los miembros «tienen opiniones diferentes» sobre la forma de abordar el futuro de la Ronda Doha, aunque se señala también el compromiso de todos los miembros de llevar adelante estas negociaciones. En el texto de la Declaración también se incluyen las divergencias en cuanto a la incorporación de nuevos temas señalándose que «algunos miembros desean que se identifiquen y debatan otras cuestiones planteadas para su negociación, mientras que otros no lo desean...».

4. Acuerdo ITA

A la Declaración de Nairobi hasta aquí descrita hay que sumar el otro resultado relevante de la Conferencia, como es el acuerdo plurilateral alcanzado para ampliar la lista de productos a las que se aplica el Acuerdo de Tecnologías de la Información (ITA, por sus siglas en inglés).

Más de 50 miembros de la OMC se han comprometido en Nairobi a eliminar los aranceles sobre 201 nuevos productos. La eliminación progresiva de aranceles empezará a aplicarse desde el 1 de julio de 2016. Esta ampliación del ITA constituye el acuerdo de liberalización arancelaria más relevante alcanzado por la OMC desde la conclusión del ITA en 1996.

Los productos de esta lista suponen un volumen de comercio internacional de 1,2 billones de euros al año, una cifra cercana al 10 por 100 del comercio mundial de mercancías. La eliminación de aranceles afecta a productos tales como los aparatos sofisticados de electromedicina, máquina herramienta avanzada y sus componentes, semiconductores de última generación y numerosos instrumentos

de precisión. Muchos de los productos incluidos en la lista ni siquiera existían cuando se aprobó el primer acuerdo ITA de 1996 (navegadores GPS, pantallas táctiles, etcétera).

La eliminación de aranceles se realizará de manera acelerada. Desde el 1 de julio de 2016 se eliminarán los aranceles a productos que representan el 88 por 100 del comercio de los bienes incluidos en el acuerdo; en 2019 este porcentaje habrá alcanzado el 95 por 100 y a partir de 2023 se habrá culminado la eliminación arancelaria pendiente.

La ampliación del acuerdo ITA ha sido negociada por los 28 países de la UE y EEUU, Canadá, Suiza, Noruega, Islandia, Israel, China, Hong Kong, Japón, Corea, Singapur, Filipinas, Tailandia, Malasia, Mauricio, Australia, Nueva Zelanda, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Albania, Taiwán y Montenegro. Estos miembros de la OMC representan más del 90 por 100 de los flujos comerciales mundiales de los bienes incluidos en la lista.

El acuerdo queda abierto a la participación de nuevos miembros de la OMC que así lo deseen, además de prever negociaciones en el futuro sobre las barreras no arancelarias que afectan al sector.

Las exportaciones españolas a destinos no comunitarios del acuerdo asciende a más de 600 millones de euros, más una cantidad adicional de entre 200 y 350 millones de euros correspondiente a nuevas subpartidas arancelarias para las que no existe registro estadístico previo. Adicionalmente habría que computar el aumento de las exportaciones españolas producido por la liberalización comercial consecuencia de este acuerdo.

Entre las partidas arancelarias de mayor relevancia exportadora para España, en los mercados no comunitarios de productos ITA, destacan los instrumentos y máquinas para medida o control y los equipos médicos. Además, la liberalización del comercio de productos de tecnologías de la información permitirá una mejora de la competitividad de las empresas españolas cuyos productos incorporen componentes intensivos en tecnologías de la información. ▷

5. Conclusión

En definitiva, los resultados de la primera Conferencia Ministerial de la OMC que se celebra en África deben ser considerados positivos. En competencia de las exportaciones, el acuerdo alcanzado es mejor de lo previsto y también se han conseguido decisiones significativas en el área de desarrollo.

Aunque es cierto que se trata de un resultado limitado, que podría haber sido más ambicioso, hay que tener en cuenta el difícil contexto de las negociaciones para valorarlo adecuadamente.

Por otro lado, la Declaración Ministerial de Nairobi, además de celebrar los veinte años de existencia de la OMC y reconocer sus logros, recoge también las divisiones de fondo que siguen existiendo entre sus miembros a la hora de afrontar el futuro de la agenda comercial mundial. Indudablemente,

estamos hoy en un momento clave, en el que Nairobi ha supuesto un punto de inflexión para relanzar las funciones negociadoras de la OMC y para reavivar su papel como foro mundial en el establecimiento de las normas comerciales y la gobernanza del comercio.

Este es el contexto sobre el que hay que reflexionar. A partir de la Declaración de Nairobi, con sus éxitos y sus limitaciones, debemos empezar a trabajar para seguir avanzando en el futuro del sistema multilateral de comercio, siendo conscientes de las consecuencias que la paralización del mismo puede suponer para todos.

A partir de ahora hay que desarrollar un nuevo enfoque que permita seguir haciendo frente a los temas pendientes de DDA y abordar nuevos temas en la agenda multilateral, priorizando aquello en lo que la OMC ofrece ventajas comparativas.

ANEXO

Resultados de la X Conferencia Ministerial de la OMC en Nairobi (15-19 de diciembre de 2015)	
1. Paquete de Nairobi	
1.1. Decisiones en el Programa de Doha para el Desarrollo en Agricultura	
Competencia de las exportaciones	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/45 – WT/L/980
Mecanismo de salvaguardia especial para los países miembros en desarrollo	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/43 – WT/L/978
Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/44 – WT/L/979
1.2. Cuestiones relacionadas con los PMA	
Algodón	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/46 – WT/L/981
Normas de origen preferenciales para los países menos adelantados	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/47 – WT/L/917/Add.1
Waiver de servicios	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/48 – WT/L/982
1.3. Otras decisiones	
Programa de trabajo sobre las pequeñas economías	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/40 – WT/L/975
Prórroga hasta 2023 de la exención de la aplicación de Acuerdo TRIP a los PMA en materia de patentes de medicamentos	La decisión se acordó por el Consejo TRIP de la OMC, que ha sido refrendada por esta Conferencia Ministerial
Programa de trabajo sobre el comercio electrónico - Decisión Ministerial	Decisión Ministerial - WT/MIN(15)/42 – WT/L/977
2. Ampliación del Acuerdo de Tecnología de la Información (ITA)	Declaración Ministerial sobre la expansión del comercio de productos de tecnología de la información- WT/MIN(15)/25
Fuente: elaboración propia.	

