

# GLOBAL ISSUE PAPERS



NO.6 | MARZO 2004 | VERSIÓN  
CASTELLANA

*El Debate tras Cancún  
Opciones, Opiniones y Perspectivas del Sur y el Norte  
Con contribuciones de 9 países*

Editor: Rainer Falk

## Contenido

Prólogo.....	3
Cancún y los EE.UU.....	8
Las lecciones (aún) no aprendidas: La Unión Europea.....	17
Respuestas sudafricanas.....	26
Reflexiones desde Kenia.....	34
Una perspectiva de África occidental.....	44
Cancún y la política exterior de Lula.....	49
México muestra actitud de reserva.....	56
Un punto de vista de la India.....	62
Asia y nuevas alianzas.....	67

 HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

Global Issue Papers, N° 6:  
El Debate tras Cancún: Opciones, Opiniones y Perspectivas del Sur y el Norte  
Con contribuciones de 9 países  
Publicado por la Fundación Heinrich Böll  
© Fundación Heinrich Böll 2004  
Reservados todos los derechos

El siguiente documento no necesariamente representa la opinión de la Fundación Heinrich Böll.

Heinrich-Böll-Stiftung, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, D-10178 Berlin  
Tel: ++49/30/285340; fax: ++49/30/28534109  
[info@boell.de](mailto:info@boell.de) [www.boell.de](http://www.boell.de)

## Prólogo: ¿Cómo continuar después de Cancún?

Por Barbara Unmüßig

El abrupto fin de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún sorprendió a muchos. Las reacciones fueron muy variadas. Las ONGs y los representantes de los movimientos sociales del Sur y del Norte vieron en el fracaso un éxito. Los delegados gubernamentales, principalmente los del Norte, consideraron sobre todo que se había desperdiciado una oportunidad de ampliar el sistema de comercio.

Con todo, el colapso de Cancún es prueba indudable de la existencia de conflictos, contradicciones e desequilibrios en el sistema internacional de comercio. Su organización más importante, la OMC, atraviesa una grave crisis. El sistema internacional de comercio requiere una reforma radical. Los que no hayan entendido esta señal de Cancún deberán asumir la responsabilidad por el hecho que, en vez de disminuir, sigan aumentando las injusticias económicas, sociales y políticas, la creación de bloques y el proteccionismo.

La reanudación de las negociaciones a mediados de diciembre del 2003 en Ginebra no supone, sin embargo, un avance hacia un proceso de profundas reformas. Pero seguir como si nada hubiera sucedido („*business as usual*“) no podrá sacar de la crisis a la OMC. Da la impresión de que los diferentes bloques comerciales se vigilan mutuamente con recelo. Los EE.UU. y la UE parecen estar acostumbrándose a la nueva realidad post-Cancún, ya que indican que podrían estar dispuestos a renunciar parcial o totalmente a los temas de Singapur (inversiones, sistema de competencia, contrataciones públicas) si se lograsen avances en la liberalización de otros sectores (agricultura, mercancías y servicios). Pero una reforma profunda implica concesiones serias de los países desarrollados en cuanto a la reducción de los subsidios y al acceso a los mercados para los productos del Sur. Además, hay que solucionar problemas de procedimiento, principalmente la falta de transparencia y la inequidad de poder en las estructuras de toma de decisiones. Y finalmente, los países industrializados deben responder a las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo que —con todo derecho— luchan desde hace mucho por tener más espacio de maniobra y por mecanismos más flexibles (trato especial y diferenciado) para sus economías, más allá del estrecho corsé de reglas de liberalización uniformes („talla única para todos“).

### Reforma radical para la OMC

El estado actual del sistema internacional de comercio multilateral no es nada de lo se pueda estar orgulloso: Profundiza la desigualdad económica. A pesar de la equidad formal de sus miembros, su estructura es jerárquica e intransparente, beneficiando principalmente a los países industrializados, en especial a la UE que con un 40% ocupa el primer lugar en la escala de los países exportadores, mucho antes de los EE.UU. (13%) y del Japón (7%). Estos países promueven la liberalización y la apertura de los mercados o aplican de forma hegemónica medidas proteccionistas, según sus intereses.

Hasta la fecha, la OMC —por medio de sus principios básicos y su reglamento— apoya masivamente estos intereses. Sea en el comercio de mercancías, en los servicios, en las inversiones o en las garantías a la propiedad intelectual, los países industrializados siguen dominando el comercio mundial. En todos estos ámbitos ellos tienen ventajas económicas e intereses billonarios. Sin embargo, los grandes países emergentes vienen ganando terreno. Y —por lo menos desde Cancún— han comprendido que la OMC les brinda un marco, aunque imperfecto, pero de todos modos un marco multilateral donde pueden hacer valer su creciente peso político y económico. Quienes tras el fracaso de Cancún urgen por la abolición de la OMC, o bien parecen no haber entendido este cambio histórico, o bien tratan de manera muy ingenua y negligente el complejísimo funcionamiento de la política (de fuerza) y la economía del sistema de comercio multilateral.

¿Es el fracaso de Cancún un motivo de fiesta porque todo debe quedarse como estaba? Cancún debería ser visto como una batalla que se ganó y como el punto de partida para incrementar la presión contra los países industrializados en favor de reformas. Las concesiones no pueden limitarse a la política agraria. Llama la atención que los adversarios a la OMC no ofrezcan ninguna alternativa viable a la gestión actual del sistema de comercio internacional. ¿Qué viene entonces tras „descarrilar la OMC“? ¿A qué estándares, reglas y procesos debe obedecer un sistema de comercio internacional para servir a los intereses de los países en desarrollo y de sus habitantes? ¿Pueden ser una alternativa las negociaciones bilaterales tal como van aumentando bajo las condiciones de poder económicas y políticas vigentes?

Una OMC que no sólo se ocupa de una dramáticamente creciente gama de tareas, sino que sufre delirios de omnipotencia y extiende la lógica del libre comercio a todos los ámbitos de la economía y la vida, ciertamente no es deseable. La OMC debería volver a sus tareas originales como la reglamentación de aranceles y subvenciones que distorsionan el comercio. Una superagencia prepotente que negocia las políticas del medio ambiente, sociales, de protección al consumidor y de Derechos Humanos desde un punto de vista meramente económico no es una meta aceptable para los que luchan por un desarrollo social, ecológico y humano.

Los países en desarrollo han logrado —gracias a su unidad— que no se extienda la responsabilidad de la OMC al ámbito de las inversiones y la competencia. Este es el camino a seguir consistentemente. Pero, al mismo tiempo, esos países tienen también la responsabilidad de frenar la tendencia de pérdida de influencia de la ONU en cuestiones sociales y ecológicas, favorecida principalmente por los EE.UU.

Hay que esclarecer de una vez por todas la relación entre el derecho comercial internacional y las normas sociales y de derechos humanos así como los acuerdos medioambientales. Para esto urge que la OMC reconozca con efecto internacionalmente vinculante las convenciones y los tratados mundiales sobre la protección de los derechos humanos, de los derechos laborales y sociales de la OIT y los tratados medioambientales. Hasta el momento, los países en desarrollo o no se han declarado en absoluto o de manera más bien negativa a este respecto, porque tienden a ver barreras comerciales en las normas ecológicas y sociales.

## Un verdadero multilateralismo

Paulatinamente los países industrializados también comienzan a entender que la OMC no será capaz de cumplir con la posición monopolista inicialmente prevista. Para ello, la organización padece en demasía de los problemas clásicos del multilateralismo: es políticamente imprevisible, propensa a interrupciones, ineficiente, demasiado lenta. Esta queja fue articulada por protagonistas del Norte justamente después de Cancún. No es de asombrarse entonces que el interés de los países industrializados por la OMC haya disminuido considerablemente. Los países industrializados, con los EE.UU. al frente, ven a la OMC desde hace mucho como un instrumento entre varios y persiguen sus políticas comerciales más agresivas fuera de esta organización.

Pero también muchos importantes países en desarrollo, sobre todo los hegemónicos subregionales, como el Brasil, la India, Sudáfrica o los países emergentes de Asia Sur-oriental buscan ventajas comerciales en acuerdos comerciales biregionales o regionales, aunque siempre como complemento o concretización del marco multilateral de la OMC.

Los EE.UU. han empezado a sentir el poder de negociación especialmente de países latinoamericanos como el Brasil, demostrado en Cancún, en el marco de las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En la cumbre de Miami se acordaron „diferentes velocidades“ para las negociaciones y los temas que son políticamente sensibles como inversiones, servicios y propiedad intelectual sólo se negociarán entre „países interesados“ y „si es necesario“. El calendario de los estadounidenses para concluir rápidamente las negociaciones del ALCA ha sufrido también fuertes alteraciones.

A esto se añade que en todas las regiones se pretende promover zonas de cooperación e integración política y económica —previstas también como espina dorsal de un sistema mundial de comercio— y expandir las cooperaciones Sur-Sur. Esta dinámica en la política de acción internacional es muy positiva y merece aplauso pero no debemos sucumbir a dos ilusiones:

*Primero:* Los acuerdos comerciales puramente bilaterales entre países industrializados y países en desarrollo obligan generalmente a éstos a abandonar sus políticas (económicas) independientes en diferentes sectores. Bajo el acuerdo de libre comercio con los EE.UU., Chile fue obligada a abandonar las limitaciones a la entrada de capital extranjero cuando se presentan señales de crisis financiera. Singapur, a su vez, tuvo que abandonar en su tratado de libre comercio con los EE.UU. una ley con diez años de antigüedad que prohibía el chicle. Independientemente de cómo le guste a uno mascar chicle, o que se prohíba, este ejemplo demuestra que los gobiernos de países en desarrollo normalmente aceptan las imposiciones de los países industrializados más fuertes, cuando quieren „disfrutar“ de los aspectos útiles de los acuerdos comerciales.

*Segundo:* Los países en desarrollo más pobres —que en la actualidad ya sufren los efectos de las medidas proteccionistas de los países emergentes— podrían acabar siendo víctimas de la expansión de los bloques comerciales regionales. Víctimas de bloques comerciales exclusivamente regionales, liberalizados hacia adentro, cerrados herméticamente

camente hacia afuera. ¡Esto no es exactamente una visión para „otro“ mundo más justo como lo reclaman los críticos de la globalización!

En un futuro próximo los países en desarrollo seguramente podrán hacer valer su peso político de la mejor forma dentro de un marco comercial estratégico multilateral, mientras que los económicamente más débiles seguirán siendo más dependientes en las negociaciones bilaterales, y con eso más susceptibles al chantaje. Esto se hace más probable en la medida en que cada vez más países emergentes y en desarrollo se unan en alianzas consistentes —como ha sucedido en Cancún— para poder formar un contrapeso económico y político ante los países industrializados dentro de la OMC. En este sentido, la coordinación diplomática y económica más estrecha entre el Brasil, China y la India en los meses pasados da lugar a esperanzas.

La doctrina del libre comercio de la OMC tampoco es una visión para el futuro. La obligación de liberalizar y privatizar cueste lo que cueste amenaza los espacios de acción política para estrategias de desarrollo diferentes. Los países industrializados tienen que reconocer definitivamente las diferencias entre las políticas de desarrollo nacionales. Por eso urge la reforma del reglamento.

Aunque el 80% de los miembros de la OMC sean países en desarrollo y formalmente existe la igualdad, no cabe duda que fueron excluidos de los preparativos para las decisiones importantes y que sus posiciones mayoritarias, formuladas con claridad, no fueron consideradas o no lo suficiente. Deben eliminarse los círculos exclusivos de decisión, sustituyéndolos por procesos transparentes. Aún no se ha encontrado una manera satisfactoria para lograrlo, que incluya procesos de toma de decisiones eficientes. Sin embargo, existen algunas propuestas concretas al respecto: p. ej. el fortalecimiento de las competencias de los países en desarrollo y la publicación de todos los textos de negociación como principio fundamental.

Una política de comercio internacional justa requiere, hoy más que nunca, reglas democráticas, sociales y ecológicas. Una OMC reformada en este sentido cumpliría los requisitos para su implementación. Porque no existe en el mundo entero otra organización multilateral que disponga de un mecanismo de arbitraje capaz de poner obstáculos a las ambiciones de poder unilaterales y al potencial de chantaje que ofrecen las políticas comerciales. Y a diferencia del FMI y del Banco Mundial es la única organización de política económica en el mundo que garantiza el voto igualitario a los países en desarrollo.

Está en el orden del día aprovechar estos puntos de partida para ampliar los espacios en favor de los países en desarrollo. Ni satanizar a la OMC —aunque sea necesaria una crítica masiva a su reglamento actual— ni su abolición podrán mejorar la situación. De lo contrario vencerá, muy de acuerdo con la teoría neoliberal, la fuerza del más poderoso.

En el marco del reglamento vigente de la OMC hasta ahora resulta imposible lograr una verdadera reconciliación de los intereses de los países en desarrollo, emergentes e industrializados. Aún no se vislumbra la negociación cooperante y equitativa de compromisos que requieren concesiones de todos los países miembros. Para quienes están interesados en tales arreglos y en perspectivas de desarrollo pacífico y social y ecológicamente sostenible (gobiernos, parlamentos, movimientos sociales, ONGs) no existen al-

ternativas a un sistema multilateral de comercio. Hay que pelear para que sea justo y democrático. En esto, Cancún fue una etapa importante para los países en desarrollo.

\*\*\*\*\*

Algunos meses después de Cancún, con el presente documento estratégico la Fundación Heinrich Boell quiere ofrecer una plataforma para que autoras/es en el mundo entero desarrollen sus perspectivas regionales sobre una reforma del sistema comercial internacional y la OMC. El punto de partida para la mayoría de las contribuciones es la reacción inmediata de gobiernos, empresariado y ONGs en cada país o región ante la interrupción de la Conferencia de Cancún. Para *Mark Weisbrot* y *Todd Tucker* (USA) la crisis de Cancún es finalmente también una expresión del creciente escepticismo del Sur hacia las ofertas neoliberales hechas por el Norte, mientras que en este contexto generalmente se exagera la importancia de la liberalización de los mercados agrícolas. *Rainer Falk* (Luxemburgo/Alemania) trata el debate post-Cancún en Europa y analiza los resultados de la “pausa para reflexionar” que la Unión Europea se autoprescribió después de Cancún. *Prishani Naidoo* (Sudáfrica), *Gigincha Ndirangu* (Kenia) y *Yakubu Zakira* (Nigeria) muestran detalladamente el debate en marcha en el continente africano. Para *Fátima V. Mello* (Brasil) es sobre todo la nueva política exterior de Lula la que se refleja en el rol activo de Brasil en el proceso de la OMC, mientras que *Gerold Schmidt* (México) detecta creciente escepticismo ante las tendencias de acuerdos de libre comercio en el país anfitrión de la Quinta Cumbre Ministerial. Finalmente, dos contribuciones de Asia enfocan hacia el desarrollo de nuevas alianzas en el Sur. *Biswajit Dhar* (India) aclara por qué las negociaciones sobre agricultura se han convertido en catalizador de la creación del G20, mientras que un texto de la *Red Asia-Pacífico de Soberanía Alimentaria* (APFS) destaca las oportunidades que el fracaso de Cancún podría ofrecer para la regionalización del comercio y la solidaridad Sur-Sur.

*Barbara Unmüßig es miembro de la Directiva de la Fundación Heinrich Boell*

*Traducción Alemán - Castellano: Andrea Ceschi e Iciar Oquiñena*

## La Conferencia Ministerial de Cancún y los EE.UU. Percepción pública, realidad y consecuencias

por Mark Weisbrot y Todd Tucker

La Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en septiembre de 2003 en Cancún fue considerada por muchos como una ronda de negociaciones "todo o nada" para la política comercial exterior de los EE.UU. No hay duda de que desde el punto de vista de Washington el resultado de la conferencia fue un fracaso.

Es importante distinguir entre el debate oficial sobre lo acontecido y la realidad de las cuestiones económicas en juego. El punto de vista más difundido sobre lo ocurrido es que las negociaciones fracasaron debido a que los EE.UU. no accedieron a hacer compromisos en materia de las subvenciones en el sector agropecuario de los países ricos y —en menor medida— en lo referente al acceso a los mercados agrícolas de los países ricos por parte de los países en desarrollo.

Aunque es sin duda un factor determinante, se ha exagerado el impacto de la política agraria de los EE.UU. y el tema del acceso a los mercados para los países en desarrollo en general. Es más, la idea de que la OMC es una organización diseñada para promulgar y hacer cumplir las normas de "libre comercio" es, desde el punto de vista estrictamente económico, una tergiversación de los hechos. Lo es, porque algunas de sus normas más importantes de hecho incrementan las formas de proteccionismo económicamente más costosas —en el área de las patentes, los derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual. Además, desde el punto de vista estrictamente económico, no está claro que la aplicación de las normas de la OMC y de su programa en general supone una ganancia neta para los países en desarrollo. Esto se debe a que para los países en desarrollo las pérdidas ocasionadas por la estricta observancia de los derechos de propiedad intelectual, por trastornos económicos y otros costes podrían ser mucho mayores que las ganancias previstas que podrían resultar de un mayor acceso a los mercados de los países ricos.

Finalmente, el colapso de las negociaciones también refleja el fracaso del desarrollo de los últimos 20 a 25 años, período durante el cual la gran mayoría de los países en desarrollo ha sufrido una drástica ralentización de su crecimiento económico. Esto ha realzado el escepticismo frente a las estrategias de desarrollo económico que los países industrializados han tratado de incorporar a la OMC, estrategias a las que el Sur Global suele denominar "neoliberalismo".

La primera sección de este artículo pasa revista a las diferentes respuestas al fracaso de las negociaciones en Cancún dadas por la sociedad civil en los EE.UU.; la segunda discute algunos de los temas económicos más importantes en juego.

## **Los que están dispuestos y los que no: la respuesta oficial**

Uno de los acontecimientos más importantes en Cancún fue la creación de una alianza de países desarrollados liderados por Brasil, India y China, llamada G22, contra la postura de los EE.UU. y la UE en materia de apoyo al sector agropecuario. Por lo general, esta alianza fue interpretada como resultado del fracaso de la diplomacia comercial exterior de los EE.UU., aunque en algunos sectores fue celebrada como un importante avance en la política de formar coaliciones de los países en desarrollo.

La Administración Bush y sus aliados Republicanos criticaron públicamente los países del G22 y amenazaron con concentrarse en acuerdos regionales y bilaterales. "Ya sean desarrollados o no, aquí hubo países que están dispuestos y otros que no. La retórica de los que no lo están aplastó los esfuerzos concertados de los que sí lo están y ha llevado a un punto muerto."<sup>1</sup> Este comentario del representante de comercio de Estados Unidos Robert Zoellick resume el punto de vista de la Administración Bush sobre el resultado de la Conferencia Ministerial de Cancún.

En una columna publicada en el *Financial Times* el 22 de septiembre, Zoellick deja constancia de su consternación por el hecho de que la OMC ha sido transformada en "un foro para la política de protesta".

El senador republicano por Iowa y Presidente del Comité de Finanzas del Senado, Charles Grassley, incluso fue más allá: "Los Estados Unidos evalúan continuamente a posibles socios para el libre comercio. Tomaré nota de aquellas naciones que han participado de manera constructiva en Cancún, y de las que no."<sup>2</sup>

El rumbo general de la estrategia de la Administración Bush después de Cancún fue expresada por Zoellick de esta manera: "Vamos a seguir abriendo mercados de todos modos. No podemos esperar eternamente. Nos iremos a otra parte"<sup>3</sup>. La medida de insistir en acuerdos bilaterales, que continúa después de una paralización similar del Área de Libre Comercio de las Américas tras su octava Conferencia Ministerial en Miami en noviembre, fue acompañada de esfuerzos concertados de deshacer la unión del G22.

## **La expansión del "Libre Comercio": la respuesta de los medios de comunicación**

El periódico *The Washington Post* acusó a los países en desarrollo de "estar bajo la influencia de los grupos no-gubernamentales anti-comercio presentes en Cancún". El periódico elogió los esfuerzos de Zoellick de avanzar hacia acuerdos comerciales bilaterales y acusó a los activistas y al G22 de no comprender que "el comercio no es un juego 'de suma cero', si no más bien una manera de facilitar un crecimiento generalizado. La historia económica del siglo pasado ha demostrado que aquellos países con

---

<sup>1</sup> Chicago Tribune, 15 de septiembre de 2003.

<sup>2</sup> Tayler, Letta. "Talks Collapse At WTO Summit; Signals growing power of developing nations." *Newsday* (NY), 15 de septiembre de 2003.

<sup>3</sup> Knowlton, Brian. "Failed Cancun talks give way to Bilateral Deals". *International Herald Tribune*, 23 de septiembre de 2003.

fronteras abiertas se enriquecen más rápido, al negarse a cooperar, los pobres se perjudican a sí mismos."<sup>4</sup>

El consejo editorial de *The New York Times* tomó una postura algo diferente, criticando al equipo de Zoellick por no hacer bastantes concesiones en cuestión de acceso a los mercados para las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. "El fracaso de Cancún es un mensaje inequívoco del mundo desarrollado —el mensaje de una cruel indiferencia".<sup>5</sup> Aunque tenían sus diferencias a la hora de atribuir la culpa, los principales medios de comunicación fueron prácticamente unánimes en su opinión de que el fracaso de las negociaciones sobre el "libre comercio" significó un revés para todos los interesados.

Algunas asociaciones empresariales de EE.UU. culparon al G22. La Asociación Nacional de Fabricantes (*National Association of Manufacturers*), que representa a 14.000 empresas en los EE.UU., arguyó que el G22 ha cometido un craso error de cálculo y que la industria estadounidense seguramente no iba a hacer una oferta mejor en lo que respecta a concesiones para el acceso al mercado no agrícola. El *Farm Bureau*, que representa a los intereses agrarios, declaró que los agricultores estadounidenses sólo pueden permitirse renunciar a subvenciones en la medida que se les puede asegurar que aumentarán las exportaciones norteamericanas.

Otras agrupaciones, incluida la Cámara de Comercio Internacional (CCI), *Business Roundtable* (BRT) y la Coalición de Industrias del Servicio (CSI) lamentaron la ocasión perdida para todos. Representantes del Consejo Mundial y del Consejo de Administración del CCI —que reúne a presidentes ejecutivos y líderes empresariales de 80 países— declararon que "el comercio transfronterizo es un asunto que significa mucho para cualquier empresa, sea grande o pequeña. Empresas de todos los sectores, de todos los tamaños y en todo el mundo comparten el deseo de un sistema de comercio multilateral basado en normas."<sup>6</sup> El presidente de *Business Roundtable* y presidente ejecutivo de Boeing, Phillip M. Condit, destacó la importancia de las negociaciones de Cancún para la economía mundial y los países en desarrollo, al afirmar que "reducir los aranceles en los países desarrollados ayudará a los países con bajos ingresos a exportar y a salir de su pobreza persistente."<sup>7</sup>

## La respuesta de las ONGs

Las ONGs de los EE.UU. por lo general simpatizaron con el Sur, sin embargo, ofrecieron diferentes interpretaciones del fracaso y de su significado para los países en desa-

---

<sup>4</sup> "Cancun Collapse", The Washington Post, 9 de septiembre de 2003.

<sup>5</sup> New York Times Editorial Desk. "The Cancun Failure". The New York Times, 16 de septiembre de 2003.

<sup>6</sup> "Businesses large and small launch campaign to push for renewed WTO talks". News Archives of the ICC, 17 de septiembre de 2003.

[http://www.iccwbo.org/home/news\\_archives/2003/stories/chambers\\_wto.asp](http://www.iccwbo.org/home/news_archives/2003/stories/chambers_wto.asp)

<sup>7</sup> "Foot-Dragging Behavior Will Lead to More Bilateral and Regional Trade Agreements." Press Releases Business Roundtable, 9 de septiembre de 2003.

<http://www.businessroundtable.org/newsroom/document.aspx?qs=5606BF807822B0F1DD1409167F75A70478252>

rollo. El "Observatorio de Comercio Global" (*Global Trade Watch* - GTW) de la organización *Public Citizen* manifestó que el fracaso de la Cumbre de Cancún fue el resultado de la "creciente crisis de legitimidad" de la OMC. "Por primera vez en la historia los países en desarrollo han podido dar su opinión," dijo la directora de GTW, Lori Wallach. "El resultado no nos sorprende. El programa es inaceptable."<sup>8</sup> GTW y sus aliados llevan mucho tiempo afirmando que desde que se integraron en la OMC temas no comerciales, tales como la inversión, la propiedad intelectual y la contratación pública, esta organización funciona peor y es demasiado entrometida con respecto a su predecesora, GATT (que básicamente se ocupaba de barreras comerciales); y que incluso sus normas y procedimientos con respecto a las disputas comerciales (p. ej. la prohibición de la Unión Europea de carne de vacuno tratada con hormonas) son un peligro para la salud y la seguridad públicas, en la medida en que tratan de sustituir el juicio de oficiales de la OMC no electos y no responsables por las agencias reguladoras nacionales de los países desarrollados.

Algunas organizaciones de la sociedad civil estadounidense vieron con alegría que el G22 se mantuvo unido pese a las dificultades. "En Cancún los países en desarrollo por primera vez (...) se unieron en defensa de sus intereses comunes indiscutibles," dijo el keniano Njoki Njoroge Njehu, director de la organización "50 Years Is Enough Network"<sup>9</sup>, basada en Estados Unidos.

Oxfam America culpó a los países ricos del fracaso, pero también consideró que el fracaso de las negociaciones significó un revés para todos los interesados: "Al final, los EE.UU, al igual que la UE y el resto del mundo, sufrirán las consecuencias del debilitamiento del sistema comercial multilateral basado en normas," concluyó el presidente de Oxfam America, Raymond Offenheiser en un artículo de opinión en el *Financial Times* el 24 de septiembre. Oxfam ha organizado una gran campaña para presionar a los EE.UU. y a otros países ricos a reducir sus subvenciones y barreras comerciales agropecuarias.

Determinados grupos activistas aplaudieron abiertamente el resultado de la Conferencia Ministerial de Cancún. *Citizens' Trade Campaign*, una coalición nacional de grupos de la sociedad civil dedicados a temas de medio ambiente, trabajo, consumo, religión, etc., lo denominó "una importante victoria para los movimientos sociales de todo el mundo." CTC afirmó que "el colapso de estas negociaciones ha confirmado que ni EE.UU. ni la UE pueden continuar con su régimen comercial corporativo contrario a los intereses del desarrollo, los trabajadores y el medio ambiente contra la voluntad de los pueblos del mundo."

Fuera de las organizaciones de la sociedad civil, tras el descalabro de Cancún el público en general también se mostró molesto con el "libre comercio". Según una encuesta de opinión sobre la economía y la carrera electoral presidencial realizado por la NBC y el *Wall Street Journal*, el libre comercio no era visto con buenos ojos. La mayoría de los

---

<sup>8</sup> Bussey, Jane. "Talks collapse as countries clash on issues". The Miami Herald., 15 de septiembre de 2003.

<sup>9</sup> Dagher, Sam. "Rich nations must break trade impasse to fight poverty, says Wolfensohn", Agence France Presse, 23 de septiembre de 2003.

encuestados, un 54 %, manifestó que el libre comercio "no merece la pena", mientras que un 35 % se declaró a favor.

\*\*\*\*

En el debate público que fue recibido por la mayoría de los estadounidenses —y el resto del mundo— la mayoría de los verdaderos temas económicos detrás de la brecha Norte-Sur en Cancún o estuvieron ausentes o fueron presentados de manera muy distorsionada. El tema de las subvenciones en el sector agropecuario y el acceso de productos agrícolas al mercado estadounidense fue exagerado y falseado. La investigación económica ha demostrado que el impacto de la apertura de los mercados de países ricos a productos agrícolas y la eliminación de las subvenciones, es mínimo, y en ocasiones hasta negativo.

Pongamos el problema en perspectiva: El Banco Mundial, uno de los defensores de eliminar la mayoría de las barreras comerciales más poderosos del mundo, ha hecho una estimación de las ganancias que resultarían si los países ricos eliminaran las restantes barreras al comercio de productos —manufactureros y agrícolas— así como las subvenciones agrícolas. La ganancia total estimada para países de ingreso medio y bajo asciende a un 0,6 % de su PIB, si los cambios se introduce hasta el año 2015. Dicho de otra manera, un país pobre con un ingreso de \$1000 por persona, dispondría de \$1006 tras eliminar esas barreras y subvenciones.<sup>10</sup>

Y eso suponiendo que esas ganancias se distribuyen equitativamente, proporcionalmente al ingreso por cápita, entre los países en desarrollo, lo cual es poco probable. Por ejemplo, un reciente estudio del Banco Mundial reveló que la eliminación de *todas* las barreras y subvenciones en los Estados Unidos no tendría efecto neto alguno en el crecimiento en el África subsahariana.<sup>11</sup>

En términos de la liberalización agraria y sus efectos sobre regiones específicas, uno de los modelos económicos más citados (Brown-Deardorff-Stern<sup>12</sup>) pronostica que la liberalización comercial de hecho perjudicaría a muchos países en desarrollo en sectores tan importantes como el agrario y el textil. Existen tres razones para ello. Primero, algunos países se verán afectados por la eliminación de cuotas que en la actualidad les permite exportar una cantidad determinada a un precio superior al precio competitivo de mercado. En segundo lugar, la liberalización del comercio altera el precio relativo de varios productos, y algunos países se encontrarán con que sus precios a la exportación caerán en relación con los precios de sus importaciones (el llamado efecto "términos de intercambio"). Tercero, actualmente algunos países en desarrollo se benefician del acceso a productos agrícolas de exportación baratos, subvencionados, de los países ricos.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002. Washington, D.C.: World Bank.

<sup>11</sup> "Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays"

[[http://econ.worldbank.org/files/1715\\_wps2595.pdf](http://econ.worldbank.org/files/1715_wps2595.pdf)]

<sup>12</sup> Brown, D., A. Deardorff, y R. Stern, 2001. "CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options." Ann Arbor, MI.: University of Michigan, School of Public Policy.

<sup>13</sup> Esto y lo que sigue es explicado en más detalle en: Mark Weisbrot y Dean Baker, 2002: "The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries." Washington: Center for Economic and Policy Research, [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

Por ejemplo, el modelo de Brown-Deardorf-Stern de hecho prevé que América del Sur, México, Indonesia, Filipinas y otros países tendrán pérdidas netas a consecuencia de la liberalización del sector agropecuario según el acuerdo de la Ronda de Uruguay del AGTC (o GATT) del que emergió la OMC. ¿Por qué países como Brasil, uno de los líderes de los países G22 en Cancún, puso tanto énfasis en eliminar las barreras comerciales y las subvenciones agrícolas de los países ricos? La explicación más plausible es que se trataba de un argumento políticamente oportuno: pintaba a los países ricos como hipócritas que no se atenían a las reglas del "libre comercio" que ellos mismos trataban de imponer a los países en desarrollo. Un argumento que las poderosas instituciones dentro de los propios países de alto ingreso aceptaron como válido —incluido el FMI, el Banco Mundial y la prensa internacional. También es cierto que en los países existen poderosos grupos que esperan beneficiarse de un acceso más libre a los mercados y/o de la eliminación de las subvenciones (p. ej. las grandes productoras de soja en Brasil). De modo que en Cancún se convirtió en el tema central, a pesar de que las concesiones por parte de los países ricos no beneficiarían en mucho a los países en desarrollo en conjunto, y algunas regiones incluso tendrían importantes pérdidas netas.

Algunas de las afirmaciones que más se difundieron en lo tocante a esta discusión son inexactas. Por ejemplo, se pudo leer repetidamente en la prensa que los gobiernos de los países desarrollados gastan al año más de 300 mil millones de dólares en subvencionar su agricultura. En realidad, es probablemente menos de una tercera parte de esta cantidad.<sup>14</sup>

También es interesante la observación, que desde el punto de vista económico, el efecto de las subvenciones en los precios de mercado mundial no difiere del efecto que tendría un aumento de la productividad agrícola. La idea detrás de la confrontación en Cancún —que los países en desarrollo sólo pueden competir en igualdad de condiciones, o en un 'campo de juego nivelado'— es una afirmación discutible. En muchos áreas de la producción tanto el libre comercio como la competencia subvencionada acabaría con los agricultores pobres. Una política más sensata que la de simplemente intentar "nivelar el terreno de juego" sería permitir a los países en desarrollo a usar aranceles en sus productos agrícolas de importación —subvencionados o no— en la medida de lo necesario para proteger su agricultura nacional. Entonces, aquellos que más se benefician de alimentos baratos —incluso subvencionados— podrían acceder a ellos, mientras que los que necesitan proteger a sus productores nacionales, podrían hacer precisamente eso.

En el debate también se obvió que en muchos países en desarrollo una gran parte de la población trabaja en la agricultura, y que muchas personas quedarían desplazadas por la liberalización según el programa de la OMC. En China es prácticamente la mitad de la población activa, y aún más en el caso de Pakistán y Bangladesh. Los Estados Unidos tardaron un siglo —de 1870 a 1970— en reducir el porcentaje de su población activa en la agricultura de 53 a 4,6 %, y aún así esa larga fase de transición fue acompañada de

---

<sup>14</sup> Joe Wright "Los 300 mil millones de dólares incluyen el aumento del costo para consumidores de barreras arancelarias y no arancelarias en el sector agropecuario, lo que no puede describirse exactamente como una subvención del Gobierno a los productores en países de ingresos altos —de hecho, en parte se confiere a productores en países en desarrollo, p. ej. las rentas contingentarias / quota rents."

considerables disturbios sociales. Sin embargo, de acuerdo a las normas de la OMC la liberalización del sector agropecuario comprimiría esta fase de transición en un período de 10 o 15 años, tal vez menos. El coste económico y social de desplazar decenas de millones de pequeños agricultores sería enorme, y en algunos países además políticamente explosivo. Hay que recalcar que los modelos económicos descritos anteriormente no toman en consideración los costes económicos de tal desplazamiento en su evaluación de las ganancias y pérdidas netas debidas a la liberalización del sector agropecuario. Esto se debe a que los modelos económicos estándar asumen pleno empleo y, por lo tanto, que todo aquel que es desplazado del sector agrario encuentra un empleo en otro lugar.

Se ha prestado muy poca atención al coste que supone para países en desarrollo poner en práctica las normas de la OMC, pero es probable que los gobiernos del G22 han considerado al menos algunas de ellas al deliberar si debían de hacer más concesiones. Por ejemplo, el coste económico que supone para países en desarrollo cumplir con la protección de patentes y derechos de autor, incluida en los ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, o TRIPS, en inglés) de la OMC, bien podría superar las ganancias que obtendrían de un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados – incluso si los países desarrollados abrieran sus mercados totalmente y renunciaran a las subvenciones.<sup>15</sup>

Esto demuestra la inexactitud de la afirmación popular según la cual la OMC es un organismo que trata de promover el "libre comercio". Si por un lado existen argumentos a favor de la protección de las patentes y de los derechos de autor<sup>16</sup> —que las rentas de monopolio son necesarias para financiar la investigación y el desarrollo (en el caso de las patentes) o la actividad creativa (derechos de autor)—, por el otro también existen argumentos económicos para otras formas de proteccionismo. Desde un punto de vista económico, ambas son formas de proteccionismo. La diferencia principal es que las distorsiones causadas por patentes y derechos de autor son muchísimo mayores —a menudo de cientos de puntos porcentuales—, cuando en el caso de un arancel no suele exceder un 30 o 40 %. (En el caso de los medicamentos esenciales, como los medicamentos contra el SIDA, el coste de esta forma de proteccionismo también ha sido muy elevado en concepto de pérdidas de vidas humanas).

Asimismo existen posibles costes muy elevados para los países en desarrollo al cumplir con normas que restringen su capacidad de regular la inversión extranjera o las contrataciones efectuadas por órganos del gobierno. Todos los países que en la actualidad son de alto ingreso regularon la inversión extranjera e intervinieron de muchas otras maneras —incluida la protección de sus industrias nacionales— cuando todavía eran países

---

<sup>15</sup> Mark Weisbrot y Dean Baker. "The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries." 12 junio de 2002.

<sup>16</sup> A medida que los costes para esta protección han ido multiplicándose, estos argumentos han ido perdiendo fuerza. Un 50% de la investigación en el campo de la biomedicina en los EE.UU. se está llevando a cabo en el sector público y en el 'tercer sector', sin ánimos de lucro, y se ahorraría mucho dinero si se financiara el resto a través del sector público —permitiendo la competencia genérica (y el libre comercio internacional) — véase Dean Baker y Noriko Chatani, 2002: "Promoting Good Ideas on Drugs: Are Patents the Best Way? The Relative Efficiency of Patent and Public Support for Bio-Medical Research," Center for Economic and Policy Research, [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

en desarrollo<sup>17</sup>. Los gobiernos de aquellos países que se industrializaron después, como Japón y Corea del Sur, tuvieron un papel todavía más importante durante su proceso de desarrollo. Por lo general se consideraba que los "nuevos temas", a los que se opusieron los países del G22 en Cancún, limitaban la libertad de acción de los gobiernos de países en desarrollo, y tal vez hasta impedían perseguir estrategias industriales o de desarrollo que habían tenido éxito en el pasado.

Finalmente, estas diferencias entre los países del G7 y los del G22 también son, al menos en parte, el resultado de un fuerte descenso del crecimiento económico en la gran mayoría de los países en desarrollo durante los últimos 20 o 25 años. Entre 1980 y 2000, el PIB per cápita en los países de ingreso bajo y medio creció a media velocidad con respecto a las dos décadas anteriores. Tal como es de esperar durante una década de crecimiento muy reducido, en la mayoría de los países en desarrollo también el progreso de los indicadores sociales más importantes fue mínimo—incluidas la esperanza de vida, la mortalidad infantil, la tasa de analfabetismo y la educación<sup>18</sup>. China y la India son dos importantes excepciones en este declive económico a largo plazo, y fueron líderes del G22, sin embargo gran parte del mundo en desarrollo sostiene que son excepciones que confirman la regla. Poseen dos de los mercados más protegidos del mundo, estrictos controles de divisas y, en el caso de China, un sistema bancario que en casi su totalidad es propiedad del estado.

En el Sur Global, este fracaso económico a largo plazo ha llevado a un gran escepticismo hacia el llamado "neoliberalismo": un conjunto de políticas que incluye la apertura indiscriminada al comercio e inversión extranjeras, privatizaciones a gran escala, altas tasas de interés, una estricta política fiscal y el abandono de las estrategias industriales y de desarrollo. Este escepticismo es, en parte, consecuencia del hecho de que la introducción de estas medidas coincidió con la ralentización económica. Esto concierne especialmente a América Latina, donde entre 1960 y 1979 los ingresos per cápita crecieron en un 80 %, comparado con un mero 11 % de 1980 a 1999, y en los últimos cuatro años prácticamente no han crecido.<sup>19</sup> Brasil, uno de los líderes del G22, ha vivido la peor década del siglo XX en lo que se refiere a su crecimiento en los años 90, y supo encontrar muchos aliados entre los países latinoamericanos para su confrontación con los EE.UU. en Cancún.

---

<sup>17</sup> Véase Ha-Joon Chang, 2000: "Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective", Anthem Press.

<sup>18</sup> Véase Mark Weisbrot, Dean Baker, Egor Kraev y Judy Chen, 2001: "The Scorecard on Globalization 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress." Washington: Center for Economic and Policy Research, [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

<sup>19</sup> Véase Mark Weisbrot y David Rosnick, 2003: "Another Lost Decade? Latin America's Growth Failure Continues Into the 21<sup>st</sup> Century," Washington: Center for Economic and Policy Research, [www.cepr.net](http://www.cepr.net)

## Consecuencias para el futuro

El fracaso de las negociaciones en Cancún plantea serias preguntas acerca del futuro de la OMC. Podría ser que el ambicioso proyecto del G7 de imponerle al mundo un conjunto de normas que regula temas no comerciales como la propiedad intelectual, la inversión, las contrataciones públicas y la política de competencia, resultase imposible de llevar a término. A estas alturas ni siquiera está claro si los Estados Unidos, Europa o Japón disponen de la voluntad política o siquiera de la capacidad de hacer las concesiones en el sector agropecuario o el acceso a sus mercados, para seguir adelante con las negociaciones. Pero, incluso en el caso de que así fuera, no está claro si es bueno para los intereses de los países en desarrollo hacer más concesiones en temas que podrían costarles más de lo que ganarían con el acceso a los mercados o la eliminación de las subvenciones en el sector agropecuario. Recientemente, el Banco Mundial ha hecho un esfuerzo preliminar al estimar lo que les costaría a algunos países en desarrollo el cumplir con el acuerdo sobre los ADPIC. Si se hubiera hecho este estudio hace 10 años, o si el acuerdo de la OMC hubiera sido objeto de discusión pública y legislativa en algunos más de los países signatarios (incluido EE.UU., donde el Congreso probablemente no tenía una idea muy clara sobre lo que estaban hablando), podría no haberse aprobado. A medida que los temas económicos concretos —en particular los costos y los beneficios— salen a la luz y empiezan a ser objeto de debate público, es muy probable que la aplicación de las normas y los programas de la OMC será cada vez más difícil.

*Mark Weisbrot es codirector y Todd Tucker analista político del Centro de Estudios Económicos e Investigación Política (Center for Economic and Policy Research) en Washington.*

*Traducción Inglés – Castellano: Urs Taeger*

## Las lecciones (aún) no aprendidas: La Unión Europea tras Cancún

Por Rainer Falk

Cuando en enero del año 2004 importantes políticos responsables de comercio de 20 países miembros de la OMC se reunieron al margen de la Cumbre Económica Mundial en Davos (Suiza) en un círculo informal convocado por el Presidente y Ministro de Economía de Suiza, Joseph Deiss, para explorar posibilidades de retomar en breve negociaciones en el marco de la Ronda de Desarrollo de Doha, todos expresaron las mejores intenciones y buena voluntad. Sin embargo, al mismo tiempo dejaron en claro que no se vería antes de mediados de año si iban a ser posibles avances reales al respecto. Ni siquiera hubo unanimidad sobre una iniciativa hecha poco antes por el Delegado de Comercio de los EE.UU., Robert Zoellick, para una nueva Reunión Ministerial de la OMC hacia fines del 2004 en Hong Kong. Según las declaraciones hechas después de finalizado el encuentro, tal reunión „solamente se debería realizar si existen perspectivas reales de un progreso sustancial en las negociaciones“.<sup>20</sup>

Alcanzar tal progreso dependerá también de que la Unión Europea y sus países miembros sean capaces de sacar las conclusiones oportunas del fracaso de Cancún.<sup>21</sup> Las reacciones inmediatas al abandono de la conferencia y las discusiones que han habido hasta la fecha aún no permiten deducir que haya ocurrido. Aunque hay indicios de un repliegue táctico en algunos temas de las negociaciones, no se vislumbra todavía una redefinición genuina y fundamental de la posición negociadora. A nivel de las políticas oficiales de comercio quedan por aprender algunas lecciones esenciales.

### 1. La Comisión Europea: Del shock al „período de reflexión“

El fracaso de las negociaciones de Cancún fue algo que los políticos del comercio de la Unión Europea y sus países miembros no habían esperado en esta forma. Sobre todo los políticos cercanos al Comisario de Comercio, Pascal Lamy, habían entonado la melodía de la Ronda del Desarrollo y de la colaboración solidaria entre el Norte y el Sur. En una entrevista concedida a „Le Figaro“, Lamy alababa a la OMC como „la ONU del comercio, pero sin su Consejo de Seguridad“, donde rige el principio „un país, un voto“. Añadía que las críticas actuales se debían al precipitado temor a la globalización pero que desde Seattle hubo una evolución al respecto; el objetivo ya no era la destrucción de la OMC, sino su modificación. Insistió asimismo en la necesidad de una institución que protegiese a la gente de los efectos negativos de un sistema de mercado capitalista.<sup>22</sup> Dominique Strauss-Kahn, su correligionario del partido socialista francés, detectaba en

---

<sup>20</sup> En: Financial Times, 22/25 de enero 2004.

<sup>21</sup> Como la UE tiene un mandato único en los asuntos comunitarios relativos al Comercio, la Comisión Europea tiene un papel primordial en la elaboración de la posición negociadora europea. Las propuestas de la Comisión se deciden por una mayoría de dos tercios en el Consejo Europeo de Ministros; el Parlamento Europeo no tiene participación formal en la toma de decisiones y los parlamentos nacionales solamente en la medida prevista en las respectivas legislaciones nacionales. De ahí que Bruselas esté en el centro de este artículo .

<sup>22</sup> *Le Figaro*, Paris, 1.9.2003.

un editorial de „*Le Monde*“ del día de la inauguración de la Reunión Ministerial un „nuevo espíritu“ que reinaría en Cancún; cuyos temas fundamentales serían la aplicación de las reglas de la OMC a favor de los países en desarrollo y su modificación donde contrariasen a sus intereses y que se le daría un nuevo norte a las negociaciones de manera que en el futuro el principio del libre comercio no sería automáticamente considerado *per se* compatible con el desarrollo.<sup>23</sup>

Tanto se habían cerrado los ojos frente a las posiciones de negociación de la UE e ignorado los conflictos de intereses entre las partes negociantes que —cuando los nuevos grupos de presión del Sur con su inconfundible „no“ a los temas de Singapur y principalmente a las „ofertas“ estadounidense-europeas en las negociaciones sobre la agricultura dieron fin abrupto y prematuro a la Conferencia de Cancún— el *shock* resultó muy fuerte. De repente, la OMC volvía a ser otra vez una „organización medieval“ como declaró Pascal Lamy a la prensa apenas finalizada la conferencia.<sup>24</sup> „Esto ha sido un *shock* grave, no hay como negarlo“ subrayaba Lamy poco después en el Parlamento Europeo en Estrasburgo.<sup>25</sup>

Pero la inflexión de los comentarios pasó bastante rápido del lamento sobre el fracaso a la insistencia en la necesidad de reflexionar y consultar sobre lo ocurrido. Aún en Cancún, Lamy se había quejado de la „oportunidad perdida por todos nosotros, los países desarrollados y los en desarrollo también“. Pero ahora ponía énfasis en la necesidad de detenerse a reflexionar para encontrar los motivos profundos del fracaso; que se trataba de redefinir las cuestiones fundamentales de la política comercial de la UE, tales como la relación entre contratos bi- y multilaterales, las posibilidades de reformar la OMC y el papel de los países en desarrollo en el contexto del comercio internacional.

En efecto, desde el pasado septiembre la Comisión ha realizado varias rondas de diálogo y consultas con el Parlamento Europeo, con federaciones patronales, con sindicatos y con ONGs con el objetivo de adaptar las políticas comerciales de la UE a la nueva situación. De esta manera, las reacciones de los actores del sector empresarial y de la sociedad civil ante el fracaso de Cancún y las reacciones oficiales de la UE están estrechamente relacionadas.

## **2. El sector empresarial: ¿Un nuevo pragmatismo?**

Las federaciones empresariales europeas no han disimulado su decepción sobre el fracaso de Cancún. En un lamento al unísono con la Comisión Europea se quejaban del desperdicio de esa gran oportunidad, y de que todos salían perdiendo: Los países industrializados y los en desarrollo, los exportadores agropecuarios y los consumidores. El BDI (Confederación de la Industria Alemana), sin embargo, subrayó que „para la in-

---

<sup>23</sup> *Le Monde*: „*Oui à l'esprit de Cancun!*“ Paris, 12.9.2003.

<sup>24</sup> Pascal Lamy: *Press Conference closing the World Trade Organisation 5<sup>th</sup> Ministerial Conference*, Cancún/Mexico, 14.9.2003, ver en: [www.europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches\\_articles](http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles)

<sup>25</sup> Pascal Lamy: *Result of the WTO Ministerial Conference in Cancun, Plenary Session*, Estrasburgo, 24.9.2003, ver en: [www.europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches\\_articles](http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles)

dustria alemana orientada a la exportación Cancún habría sido *sumamente* importante porque se habría beneficiado enormemente de mejor acceso a otros mercados“.<sup>26</sup>

Hasta el mes de diciembre pasado, las asociaciones patronales más importantes intentaron formular las posibles consecuencias del debacle de Cancún. A mediados de diciembre por ejemplo, se declaraba que para la reasunción de las negociaciones se necesitaría „que todos los miembros importantes de la OMC elaborasen compromisos en un proceso recíproco de dar y recibir.. El BDI había aprendido las lecciones de Cancún y retiraba por el momento su petición de que la OMC cierre un acuerdo sobre las reglas internacionales para las inversiones y la competencia. Con ello, lo que se puso aún más en el centro de las negociaciones eran las cuestiones relacionadas con el acceso a los mercados, como la reducción de los aranceles y las barreras no arancelarias.“<sup>27</sup>

Un documento de opinión de la UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y Empleadores de Europa), del 5 de diciembre del 2003, revela el punto de vista de la industria europea sobre el „proceso recíproco de dar y recibir“ en el proceso de la Ronda de Doha.<sup>28</sup> El documento ve el fomento de la „competitividad de la industria y del comercio europeos en el nuevo entorno del comercio internacional“ como meta superior. „De ahí que la UNICE busque un mejor acceso a los mercados para mercancías, servicios e inversiones; la no discriminación y la protección eficiente de las inversiones de la UE en el exterior; condiciones competitivas para las compañías europeas similares a las que gozan sus competidores que no pertenecen a la UE...“ No obstante, a la luz de las relaciones de poder evidenciadas en Cancún, la UNICE recalca que en las negociaciones se deberían priorizar las cuestiones relativas al acceso a los mercados, o sea la reducción de aranceles y barreras no arancelarias, la liberalización del sector de servicios y el inicio a las negociaciones sobre la facilitación del comercio. Esto debería incluir un rápido acuerdo sobre el marco de negociación sobre la reforma y liberalización de la agricultura; siendo también prioritaria en este contexto la „solución en la cuestión del algodón“.

En relación a los temas de Singapur, actualmente en el tema de la facilitación del comercio la industria europea sólo insiste en que se cierre un „acuerdo multilateral vinculante en el marco del compromiso único (*single undertaking*)“. En lo que se refiere al tema de la transparencia en las contrataciones públicas, inversiones y competencia“, la „UNICE apoya un enfoque pragmático, la opción plurilateral parece ser la más viable“.

Interesante es la posición de la UNICE en relación a las tres cuestiones fundamentales de las políticas del comercio tematizadas por la Comisión de la UE. Aunque defiende una combinación pragmática de negociaciones multi- y bilaterales/ regionales, indica que „la vía del multilateralismo debe permanecer prioritaria“ y señala que no existen „alternativas satisfactorias a un sistema multilateral basado en las normas de la OMC“. En lo referente a una reforma de la OMC, la UNICE piensa que una „reforma fundamental“ a corto plazo sería inadecuada. Admite, sin embargo, la necesidad de mejoras organizativas y procesuales para que la Ronda de Doha no corra peligro. En relación al papel de los países en desarrollo, la UNICE considera que deberían aplicarse las dispo-

<sup>26</sup> BDI, declaración de prensa, Berlín, 15.9.2003 (subrayado: R.F.).

<sup>27</sup> BDI, declaración de prensa del 15.12.2003.

<sup>28</sup> UNICE, *Post-Cancun Trade and Investment Strategy, Position Paper*, Bruselas, 5.12.2003.

siciones sobre el trato especial y diferenciado según el nivel de desarrollo y la capacidad competitiva de esos países. Este último punto es coherente con la trascendencia atribuida a las cuestiones de acceso a los mercados, especialmente en lo referente a las negociaciones con economías de mercados emergentes.<sup>29</sup>

### 3. Las Organizaciones no gubernamentales: ¿Rechazar o influenciar la agenda?

Tal vez el hecho que las ONGs europeas celebraran el fracaso de las negociaciones en Cancún junto con los miembros de delegaciones oficiales y organizaciones de la sociedad civil del Sur no haya sido divertido para los representantes de gobiernos europeos. Pero eso correspondía a la estimación probablemente correcta de que el fracaso de Cancún significaba y significa (por ahora al menos) que falló el intento de imponerle al Sur, a través de los temas inversiones, competencia y contrataciones públicas, una agenda que habría disminuido de manera considerable sus espacios para definir la propia política de desarrollo. Los observadores realistas „del lado“ de la sociedad civil sabían, sin embargo, que en este aspecto Cancún fue un éxito, aunque no una victoria, de la misma forma que, para los que están a favor de una política comercial liberalizada, el colapso de las negociaciones significó „un retroceso, pero no una tragedia“ (en las palabras del primer Director General de la OMC, Peter Sutherland).<sup>30</sup>

Pero no está tan claro si las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil activas en cuestiones del comercio apuntan a influenciar seriamente la agenda de negociaciones sobre las políticas comerciales o si no tendrían como objetivo „descarrilar“ la OMC en su totalidad de acuerdo a las líneas estratégicas propagadas por algunas ONGs del Sur. Aunque nadie se declara seriamente a favor de dismantelar la OMC<sup>31</sup>, también después de Cancún se discute cómo impedir una reanimación de la maquinaria de negociación de la OMC.<sup>32</sup> Por otro lado se oye la siguiente petición: „Existe la obligación para todos de reencaminar las negociaciones sobre una genuina Ronda del Desarrollo.“<sup>33</sup> Porque incluso si en camino a Cancún muchas veces no se veía „ni pizca de la

---

<sup>29</sup> Resulta extraordinario que después de Cancún, a diferencia de la Confederación Europea, algunas federaciones industriales de naciones europeas hayan subrayado la importancia de tomar en serio la dimensión de desarrollo del Mandato de Doha. En Dinamarca p.ej., representantes de organizaciones para el desarrollo y la protección del medio ambiente formularon, en conjunto con la industria exportadora „una agenda común para la OMC“. Esta pide, entre otras cosas, una „reforma mucho más profunda de la Política Agrícola Común y paralelamente a eso la liberalización de las políticas agrícolas distorsionantes del comercio en otros países de la OCDE...“ y continúa con respecto a la situación especial de los países más pobres reivindicando: „Mejorar el acceso a los mercados para los países pobres es un asunto clave. Sin embargo, es necesario otorgarles a los países más pobres el derecho a proteger la producción alimenticia nacional y darles suficiente tiempo, flexibilidad y la asistencia técnica necesaria para implantar sus compromisos derivados de la OMC.“ Hans Peter Slente (Director de Políticas Comerciales de la Confederación de Industrias de Dinamarca)/ Poul Henrik Hartz (Presidente de la Sociedad Danesa para la Protección de la Naturaleza)/ Vagn Berthelsen (Secretario General, Ibis), „Time to take Doha Agenda seriously“, *Financial Times*, 9.12.2003 (Cartas al Editor).

<sup>30</sup> Cf. „Nach der 5. WTO Konferenz: Cancún als Wendepunkt?“, en: Informationsbrief *Weltwirtschaft & Entwicklung*, Edición Especial N° 6, Octubre de 2003.

<sup>31</sup> Si bien algunos argumenten en ese sentido: Ulrich Brand, *Neue Macht der Peripherieen: Blätter für deutsche und internationale Politik*, N°. 2/ 2004, p. 146 ss.

<sup>32</sup> Cf. Aileen Kwa: *The Post-Cancun Backlash, and Seven Strategies to Keep the WTO Off the Tracks*, 23.11.2003. Internet: [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org).

<sup>33</sup> Oxfam International: *The Doha Development Round. A way forward*, Octubre de 2003.

Ronda del Desarrollo<sup>34</sup>, „a pesar de todas sus limitaciones, la OMC es el único lugar donde los países en desarrollo tienen alguna oportunidad de hacer que las normas del comercio sean más justas. En los tratados bilaterales, ya sea con los EE.UU. o con la UE, la posición negociadora de los países en desarrollo más pequeños es mucho más débil...“<sup>35</sup>

Las ONGs europeas rechazan los temas de Singapur de forma unánime. Inmediatamente después de Cancún, más de 100 organizaciones de la sociedad civil europea recalcan su posición en este asunto. Llamando a la UE a eliminar esta cuestión „de una vez por todas“ de su agenda comercial.<sup>36</sup> Esta negativa se refiere también a la opción de negociaciones plurilaterales sobre inversiones y competencia dentro de la OMC (o sea negociaciones „voluntarias“ entre „voluntarios“ cuyos resultados pueden ser presentados más tarde a otros miembros de la OMC para ser firmados, cf. abajo) sobre las que apuntan: „No debemos pensar que la oferta de que estos acuerdos sean plurilaterales, o sea voluntarios, será aclamada por los países en desarrollo. Ellos temen que a fin de cuentas van a ser arrastrados de cualquier manera. ¡Las coaliciones de los voluntarios no siempre son buena cosa!“<sup>37</sup>

La mayoría de las ONGs que trabajan sobre política comercial comparten la visión de que la estrategia de negociación de la Comisión de alternar „cálculos compensatorios (*trade off*) y presión“ es una de las principales razones que hayan fracasado tanto Cancún como el intento de reanimar las negociaciones a mediados de diciembre del año pasado.<sup>38</sup>

Casi todos los participantes en el debate entienden que las concesiones de la UE y de los EE.UU. en el sector de la agricultura son una condición previa esencial para lograr progresos en la negociación en el marco de una ronda de desarrollo que realmente merezca esa denominación. Esto abarca un claro plazo para el fin de las subvenciones a la agricultura, medidas especiales de protección a los mercados para los países en desarrollo en el comercio agrario y una clara señal en el sector del algodón.

Sin embargo, una controversia todavía no resuelta, y parcialmente ni siquiera explícita, dificulta el proceso de formular claramente las reivindicaciones en relación a otro obstáculo de las negociaciones de Cancún: Mientras que algunos no ven problema en el apoyo a las peticiones del Sur de un mejor acceso a los mercados del Norte, para otros esto ya sería el primer paso hacia una estrategia de crecimiento basada en la exportación.<sup>39</sup> La controversia oculta aquí ciertamente ganará importancia, principalmente porque en y tras Cancún se evidenció una constelación similar a nivel gubernamental: Mientras que

---

<sup>34</sup> Pia Eberhardt: *Auf dem Weg nach Cancún. Keine Spur von Entwicklungsrunde bei den Welthandelsgesprächen*, documento de trabajo de WEED, Bonn-Berlín, Junio de 2003.

<sup>35</sup> Michael Bailey de Oxfam Internacional en la conferencia del Grupo Parlamentario del Partido Alianza 90/ Los Verdes en Berlín, 6.12.2003.

<sup>36</sup> *Appeal to EU Member States and the European Commission: Drop the demand to start WTO negotiations on the Singapore Issues once and for all from the EU trade agenda.*

<sup>37</sup> Michael Bailey, op. cit.

<sup>38</sup> Cf. p.ej. Rudolf Buntel-Cano: *Nur der Abschied vom Basarverhalten kann die WTO retten*, en: *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, N° 1-2/ 2004.

<sup>39</sup> Cf. Thomas Fritz: „*Make trade fair*“: *aber wie? Der neue Handelsstreit*, en: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, Mayo de 2002.

el G20 liderado por Brasil, India y China demanda acabar con las subvenciones a la agricultura y disminuir las barreras arancelarias del Norte (lo que corresponde a los intereses de los grandes exportadores agropecuarios), la Coalición SP-SSM (*Alliance for Strategic Products and Special Safeguard Mechanisms* - Alianza por productos estratégicos y mecanismos de salvaguardia) compuesta por 32 países en desarrollo más pequeños quiere en primer lugar la protección de los mercados agrícolas del Sur contra la competencia de exportaciones baratas del Norte. Ambas cosas no se contradicen necesariamente; pero la discusión sobre cómo comportarse frente a las nuevas alianzas (de los gobiernos) del Sur apenas ha comenzado, también entre las ONGs europeas. A pesar de todo, probablemente todos concordarían con la afirmación que la nueva solidaridad del Sur es un desarrollo positivo que, desde el punto de vista de la reanudación de las negociaciones, tendría que interpretarse como una oportunidad.

#### **4. El nuevo enfoque “flexibilizado” de negociación de la UE**

Al final de un proceso de reflexión de casi tres meses, la Comisión Europea presentó al Consejo General de OMC en Ginebra un documento estratégico sobre la reanimación de la Ronda de Doha. Aunque este documento contenía algunos ajustes tácticos, sorprendió también con la aprobación del método de negociación de la UE de octubre de 1999(!) y de julio del 2003, es decir previo al debacle de Cancún e incluso a la fracasada Reunión Ministerial en Seattle.<sup>40</sup> Eso significa que no se ha aprovechado mucho la frecuentemente citada „pausa para reflexionar“ y por consiguiente no hacía falta ser profeta para poder pronosticar que esto no sería suficiente para escapar de ese callejón sin salida al final de Cancún. Algunos observadores opinan ahora que sólo la iniciativa de Zoellick a mediados de enero del 2004 habría ocasionado algún cambio atmosférico en las negociaciones atascadas, liberando así a Pascal Lamy de su „profunda melancolía“ en la que cayera tras su descalabro de Cancún.<sup>41</sup> En una carta dirigida a todos los 146 países miembros de la OMC a mediados de enero, el Delegado de Comercio de los EE.UU., Robert Zoellick, insistió en la rápida reasunción de las negociaciones. Según esta carta, hasta mediados del 2004 deben encontrarse algunas soluciones fundamentales, y a fines del año debe convocarse una nueva Reunión Ministerial en Hong Kong. Tras haber embestido en la fase inmediatamente posterior a Cancún —principalmente contra el G20— los EE.UU. estiman ahora que los países industrializados tendrán que fijar un plazo para la eliminación de todas las subvenciones a la exportación en el sector agrario. Zoellick subraya en relación al comercio de productos industriales que en el futuro no todos los países en desarrollo podrán gozar del *status* de „trato especial” y con respecto a los temas de Singapur se declara a favor de hablar solamente sobre la „facilitación del comercio“.

Por lo menos en un aspecto la UE puede sentirse confirmada por la iniciativa de Zoellick: el enfoque multilateral en la política comercial es inevitable. Una postura que la UE sostiene por lo menos en declaraciones verbales. La UE subraya que el multilateralismo sigue siendo prioritario para la política comercial europea. Como se ha visto, también los EE.UU. están obligados a recurrir a las regulaciones de la OMC para poder

---

<sup>40</sup> Cf. *Council Conclusions on the Commission communication „Reviving the DDA negotiations - the EU perspective*, Brussels, 9.12.2003.

<sup>41</sup> Guy de Jonquieres: *Fear may give the Doha talks the jolt they need*, en: *Financial Times*, 11.2.2004.

hacer cumplir los compromisos en los sectores del comercio de mercancías, servicios y propiedad intelectual. En este sentido las amenazas de sustituir en el futuro la OMC por acuerdos comerciales regionales o bilaterales no son realmente serias.<sup>42</sup> En las cuestiones sustanciales de negociación por el contrario, la iniciativa de Zoellick no ha producido modificaciones de las posiciones de la UE; más bien hay parangones inconfundibles.

El nuevo enfoque de la Comisión para las negociaciones que se perfila desde mediados del pasado mes de diciembre puede interpretarse como intento de „flexibilizar“ el antiguo enfoque mediante la reorganización táctica de los temas para así poder imponer, a pesar de todo, sus metas obsoletas bajo las nuevas circunstancias y con una perspectiva de más largo plazo. Una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, donde se explica el nuevo enfoque, dice: “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 (...) han resistido el paso del tiempo. Pero lo que *ha* aparecido como necesitado de revisión es nuestra estrategia para alcanzar esos objetivos..”<sup>43</sup> No obstante, en algunas cuestiones centrales no existe ni siquiera la mencionada flexibilidad.<sup>44</sup>

**a) Los temas de Singapur:** El cambio más llamativo de las posiciones negociadoras de la UE se efectuó bajo el eslogan de „plurilateralismo“ con respecto a los temas de Singapur. La Comisión desarrolló por primera vez a finales de octubre del 2003 este enfoque en un documento de discusión, el llamado *Options Paper*.<sup>45</sup> Según este documento, la UE está dispuesta a tratar individualmente cada uno de los cuatro temas de Singapur y a disociarlos en su totalidad del compromiso único (*Single Undertaking*) de la Ronda de Doha —entiéndase bien—, de la Ronda actual y no del proceso general de negociaciones de la OMC. Porque al mismo tiempo la Comisión pretende “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.”<sup>46</sup> Irónicamente, una orientación tal hacia acuerdos plurilaterales contradice la propia adhesión al multilateralismo, pero la Comisión parece considerarla despreciable; al fin de cuentas una de sus preocupaciones más importantes es „crear un clima favorable para las inversiones extranjeras productivas“.

---

<sup>42</sup> Cf. también los pronósticos de Nhagirath Lal Das („*Die Zukunft der WTO nach Cancún: Die Rettung liegt in der Reform*“, en: W & E Sonderdienst N° 7/ Diciembre de 2003) y Jagdish Bhagwati („*Don't Cry For Cancún*“, en: *Foreign Affairs*, Enero/Febrero de 2004).

<sup>43</sup> *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*, COM (2003) 734 final, Bruselas, 26.11.2003.

<sup>44</sup> El hecho de que políticos de cooperación al desarrollo y medio ambiente emitan señales divergentes que reclaman criterios de desarrollo y medioambientales también para las cuestiones del comercio no debe irritar. La Ministra de Cooperación al Desarrollo alemana, Heidmarie Wiecek-Zeul, y el Ministro de Medio Ambiente, Juergen Trittin, respondieron de forma positiva a una campaña por correo electrónico de la sección alemana de la Campaña por un Comercio Justo. Cf. [www.gerechtigkeit-jetzt.de](http://www.gerechtigkeit-jetzt.de). Sin embargo, generalmente los ministros (con poder decisivo) de comercio y de economía sostienen posiciones en línea con la Comisión.

<sup>45</sup> Cf. Comisión Europea, Dirección General de Comercio, *Singapore Issues - Options post-Cancun*, Bruselas, 30 de octubre del 2003 (Ref. 513/ 03).

<sup>46</sup> *Comunicación*, cf. Nota 24.

**b) Política agropecuaria:** Para subrayar que está dispuesta a negociar, la UE sigue pronunciándose a favor de una oferta abierta (*Open Offer*) que consiste en la disposición a reducir a cero las subvenciones a la exportación de productos agrarios que sean de especial interés para los países en desarrollo. Pero no se menciona un plazo; tampoco existe una lista de productos que serían considerados de especial interés para los países en desarrollo. Además, la UE establece dos condiciones previas para su disposición de reducir los subsidios a la agricultura, fiel al lema: „Hay que aclarar que no aceptaremos a cualquier precio un marco para las modalidades de negociación.“<sup>47</sup> En primer lugar, en modalidades de negociación acordadas de antemano se deberá reconocer que el efecto distorsionador sobre los mercados de las subvenciones de la llamada „Caja Ámbar“ es más fuerte que el de la llamada „Caja Azul“. En segundo lugar, deben incorporarse en las negociaciones *todas* las formas de subvenciones a la exportación, entre las que la UE incluye también los aranceles diferenciados a la exportación como los que aplica Argentina en el caso del grano de soja p. ej., o el *dumping* mediante la ayuda alimentaria, practicado sobre todo por los EE.UU.

**c) Acceso a los mercados:** Además la UE condiciona sus posibles concesiones en las cuestiones agrarias a la disposición por parte de los países en desarrollo a lograr „resultados ambiciosos en el campo de los productos industriales“ (Lamy).<sup>48</sup> Las negociaciones en este sector (Acceso a los Mercados no Agrarios, NAMA en su sigla inglesa) „continúan siendo prioritarias para la industria europea“ porque „en este campo la UE tiene ganancias comerciales potenciales significativas“, como declara bastante abiertamente la ya citada comunicación. Por este motivo, la estrategia negociadora de la UE apunta a que especialmente los países en desarrollo más avanzados, que cuentan con los mayores potenciales de mercado, reduzcan significativamente sus aranceles; alegando a este propósito un argumento „de política de desarrollo“, según el cual esto también favorecería el comercio Sur-Sur. Sin embargo, es realmente cuestionable que un acuerdo general de reducción arancelaria en el marco de la OMC sea el medio adecuado para ello. Para ampliar el comercio Sur-Sur, sería probablemente más adecuado utilizar el Sistema Global de Preferencias Comerciales (GSTP por su sigla en inglés).<sup>49</sup>

**d) Reforma de la OMC:** También decepcionan las pocas ideas sobre la reforma de la OMC contenidas en la nueva estrategia negociadora. Éstas no tienen como objetivo eliminar el desequilibrio estructural existente entre los diferentes grupos de miembros de la OMC, sino exclusivamente eliminar los „déficits organizacionales y procesuales“. Aparte del conocido argumento a favor de „más ayuda técnica“ para las delegaciones negociadoras más pequeñas, la UE apunta principalmente al fortalecimiento del papel que tiene la Dirección General y a una mejor definición del papel que tiene el país anfitrión en los preparativos de las reuniones ministeriales „sin cambiar las normas fundamentales o la constitución de la OMC, y sin distraer en forma alguna de las negociaciones esenciales“<sup>50</sup> Confiamos en que estas ideas no estén inspiradas en las estructuras de decisión de las políticas comerciales de la UE: Como recientemente ilustró un estudio

---

<sup>47</sup> Franz Fischler, Comisario de Agricultura de la UE: *Re-launching WTO talks*, Parlamento Europeo, Estrasburgo, 13.1.2004.

<sup>48</sup> Pascal Lamy, Comisario de Comercio de la UE: *The Relaunching of Negotiations Under the Doha Development Agenda*, Estrasburgo, 13.1.2004.

<sup>49</sup> Cf. Bhagirath Lal Das, op. cit..

<sup>50</sup> Comunicación citada arriba.

del World-Wide Fund for Nature (WWF), representan todo lo contrario a un modelo democrático.<sup>51</sup> El papel central en la articulación de la política comercial europea recae sobre la Comisión Europea y un llamado *Comité de los 133*, en el que los representantes de los países miembros, en su mayoría funcionarios, deliberan sobre las propuestas de la Comisión. En general, el Consejo de Ministros de la UE, formalmente su gremio más importante, se limita a votarlos *pro forma*, mientras que el Parlamento Europeo no tiene nada que decir.

*Rainer Falk es miembro de la Dirección Ejecutiva de "Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung" (WEED: Economía Mundial, Ecología y Desarrollo) y editor-jefe del boletín mensual "Economía Mundial y Desarrollo" (Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung).*

*Traducción Alemán - Castellano: Andrea Ceschi e Iciar Oquiñena*

---

<sup>51</sup> Cf. WWF: *A League of Gentlemen. Who Really Runs EU Trade Decision-Making?* Bruselas, Noviembre de 2003.

## Más allá de Cancún - ¿Hacia dónde se va? Respuestas sudafricanas

Por Prishani Naidoo

En Sudáfrica la crisis de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, México, en septiembre del 2003, ha provocado diversas reacciones de parte del gobierno, empresariado, sindicatos, ONGs y de la sociedad civil en general. Por un lado, el gobierno, el empresariado y los sindicatos tienen una visión positiva del papel de Sudáfrica en la alianza formada por países en desarrollo en oposición al poder de los EE.UU., la UE y Japón, alegando que la aparición del Grupo de los 20+ países en desarrollo (G20+) en Cancún significa un cambio en la correlación de fuerzas dentro de la OMC entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Por otro lado, ha habido arremetidas más tajantes contra la OMC de otros representantes de la sociedad civil que aprovechan Cancún y sus fracasos para recalcar la imposibilidad de establecer justicia y equidad en dicha organización. Con todo, es evidente que el desarrollo en la OMC después de Cancún, debe ser visto como parte de un sistema económico mundial mucho más grande, en el cual las alianzas no están siempre claramente definidas y continúa creciendo y cambiando el papel que Sudáfrica ocupa como un importante actor económico entre los países en desarrollo y los países industrializados.

### Las reacciones del Gobierno

Para el Gobierno sudafricano, Cancún significa tanto un fracaso como un triunfo. Un fracaso porque las negociaciones no produjeron resultados concretos y un triunfo porque los países en desarrollo pueden demostrar su poder colectivo dentro de la OMC, y esto significa un cambio en el equilibrio de fuerzas dentro del sistema de comercio internacional y mantiene en la agenda el tema del „desarrollo“.

En sus declaraciones poco después de Cancún, Thabo Mbeki, Trevor Manuel y Alec Erwin celebraban que hubiera surgido el Grupo G20 como una „importante victoria moral y política que ha fortalecido de manera significativa el poder de negociación de los países en desarrollo y buscó restringir la dominación de los países poderosos“.<sup>52</sup>

„El G20+ fue eficiente: Por un lado reunió a países grandes que representan un 70% de los campesinos del mundo entero y tienen relevancia política: China, India, Brasil, casi toda América Latina, Tailandia, Indonesia, Sudáfrica, Nigeria y Egipto. Ellos representaban cierta fuerza y además presentaron una propuesta formalmente muy inteligente, y fueron capaces de coordinarse en torno al tema de la agricultura; de forma que cuando los EE.UU. y la UE volvieron con una serie de propuestas pudieron responder a su vez con contra-propuestas.“<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> „Manuel: Cancún Meeting Was a Moral Victory,, Mail & Guardian; 9 de octubre 2003.

<sup>53</sup> Xavier Carim (jefe de la delegación negociadora sudafricana en Cancún), entrevistado por Ben Turok, New Agenda, 4º trimestre, 2003, p. 9.

A fin de cuentas, las negociaciones de Cancún iban a forcejear en torno a los desacuerdos entre las „naciones ricas y las pobres“ (Ernesto Derbez)<sup>54</sup> con el G20+ insistiendo en la reducción de los subsidios que los EEUU, la UE y el Japón ofrecen a sus agricultores y oponiéndose a la inclusión de los temas de Singapur (inversiones, competencia, facilitación del comercio y transparencia en las contrataciones públicas) en la agenda de Cancún. Por último, las negociaciones fracasaron principalmente por la negativa de la UE, EE.UU. y Japón a reducir o eliminar los subsidios oficiales para sus agricultores. Según el G20+, estos subsidios rebajan fuertemente el precio de los productos agrícolas en los países industrializados, por lo que no pueden competir con ellos los productos de países en desarrollo. Además, con el *dumping*, los países en desarrollo también se convierten en los vertederos para la sobreproducción agropecuaria de los países industrializados. Para el Gobierno sudafricano, la emergencia del G20+ simbolizaba la insistencia en que Cancún era la continuación de la Ronda de Doha y que el tema del desarrollo y los intereses de los países en vías de desarrollo seguían prioritarios para la OMC. Mantener el desarrollo en el centro de interés de la Ronda de Cancún fue considerado por el Gobierno sudafricano todo un éxito del G20+, ya que la posibilidad de que se incluyera la discusión de los temas de Singapur representaba una clara amenaza para la agenda de desarrollo. (Sin embargo, el Gobierno sudafricano no se opuso abiertamente a poner sobre la mesa los temas de Singapur). En las palabras de Alec Erwin: „Los esfuerzos concertados de los países en desarrollo liderados por el G20+ han logrado cierto cambio positivo de parte de la UE y los EE.UU. en estas áreas claves del comercio agrícola. Evidentemente se enfatizaba que conservar las ambiciones de Doha era un importante elemento que no se debía perder de vista. Por eso creemos que hemos logrado entablar un diálogo serio sobre estos y otros importantes temas de la Ronda de Doha. Hace falta recordar que esta ronda debe permanecer una ronda de desarrollo.“<sup>55</sup>

Y es justamente con el mismo optimismo que el Gobierno sudafricano ha participado en las consultas post-Cancún sobre la reanudación de las negociaciones en el 2004. El Gobierno entiende estas consultas como una continuación del Programa de Desarrollo de Doha, delineado en el 2001 por la OMC, y se ha comprometido a fortalecer el G20+ dentro de la OMC en un intento de apoyar los intereses de los países en desarrollo dentro del sistema económico mundial. Para el Gobierno sudafricano, a pesar de todos sus problemas, la OMC es el único vehículo que promete justicia dentro de un sistema de comercio multilateral y por eso se ha comprometido a perseguir sus intereses a través de la OMC como miembro del G20+.

Como dijera Alec Erwin, „Nuestra decepción al no haber alcanzado resultados concretos en Cancún encuentra alivio en el progreso alcanzado. Por primera vez en la historia de la OMC el mundo en vías de desarrollo se ha unido, no bajo una bandera ideológica, sino en torno a intereses claves, bien articulados, actuando de manera concertada para promover su agenda de desarrollo. Es un hecho histórico. Marca un nuevo capítulo y una nueva dinámica en las negociaciones de la OMC que podrían ser decisivas para llevar adelante las negociaciones y corregir el error básico de la economía global que obs-

---

<sup>54</sup> Citado en; Financial Times, 15 de septiembre 2003.

<sup>55</sup> „Erwin Disappointed About Failed WTO Talks,, SABC News, 15 de septiembre 2003.

truye el desarrollo y el crecimiento. El resultado significativo de Cancún es que apostamos por esta alianza.<sup>56</sup>

Del 13 al 14 de noviembre del 2003 en el Cairo se realizó un exclusivo encuentro informal de 12 ministros africanos. En este encuentro convocado por el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi, se discutió sobre las medidas a tomar por ministros africanos para llevar adelante las consultas. Según el Ministro de Comercio Exterior egipcio, Youssef Boutros Ghali, „los participantes se pronunciaron a favor de reasumir negociaciones multilaterales bajo los auspicios de la OMC. Varios países africanos reiteraron su compromiso con el Programa de Doha que significa para ellos una oportunidad real de incrementar el volumen de sus contribuciones al comercio internacional, consolidando al mismo tiempo sus objetivos de desarrollo.“<sup>57</sup>

También han habido propuestas dirigidas al aumento de tratados bilaterales de comercio y lo que los expertos llaman el fortalecimiento de los „lazos comerciales Sur-Sur“, tanto de parte de Sudáfrica como de otros miembros del G20+. Desde septiembre, la Unión Aduanera de África del Sur (SACU - Botswana, Lesotho, Sudáfrica y Suazilandia) y el MERCOSUR han decidido acelerar sus consultas sobre un área de libre comercio. Al mismo tiempo surgió la posibilidad de un acuerdo tripartito incluyendo a la India; pero independientemente de esto, los diferentes bloques han mantenido negociaciones sobre convenios bilaterales con ese país. Tuvo lugar la visita de estado del presidente brasileño, Lula Da Silva, a Sudáfrica y a otros países africanos y el presidente sudafricano, Thabo Mbeki, viajó a la India. Sin embargo, el Gobierno sudafricano ha subrayado que mantiene su compromiso con la OMC de intentar reencarrilar las consultas y que no ve alternativas a un sistema de comercio internacional multilateral trabajando por los intereses de los países en desarrollo. „El retroceso de Cancún es serio y hay que hacer algo al respecto; sin embargo, al mismo tiempo continuaremos con negociaciones bilaterales buscando ventajas y mejorando nuestra posición competitiva en diferentes mercados a nivel bilateral, pero sin perder de vista el multilateralismo... Desde una perspectiva sud-africana siempre hemos mantenido que debemos mejorar el comercio Sur-Sur. En la década pasada el mayor incremento del comercio a nivel mundial ocurrió entre países en vías de desarrollo. Observamos que el crecimiento de nuestras exportaciones globales ocurre más rápido hacia los países del Sur.“<sup>58</sup>

Sin embargo, el Gobierno también ha visto la necesidad de recalcar que tales acuerdos bilaterales deben encajarse en los parámetros de un sistema de comercio multilateral más amplio, en el marco de la OMC. Además ha hecho grandes esfuerzos para demostrar que el G20+ no se define tan sólo por la localización de sus miembros en el Sur, sino por el compromiso que ellos tienen con un determinado conjunto de temas. Según el embajador sudafricano frente a la OMC en Ginebra „la creación del G20+ es un hecho muy significativo en el sistema multilateral de comercio. Aumenta la capacidad de negociar con más igualdad dentro de la OMC. Los países en desarrollo deberían entender esto como una oportunidad en vez de una amenaza. El G20+ no se basa en una división Norte-Sur. Hay varios países como p. ej. el Grupo de Cairns que comparten la idea

---

<sup>56</sup> „SA's Minister Responds to the Collapse of the Negotiations,, DTI Informe de Prensa, 16 de septiembre 2003.

<sup>57</sup> „Africa Readies for WTO: Round Two,, Mail & Guardian, 24 de noviembre 2003.

<sup>58</sup> Xavier Carim, op. cit., p. 11.

de Sudáfrica que debemos crear mercados agrícolas más libres y más equitativos a nivel mundial. Es una alianza fundada en temas.<sup>59</sup>

Cuando en diciembre de 2003 el Consejo General de la OMC se reunió dos días en Ginebra para elaborar una agenda que encaminara las negociaciones estancadas, Sudáfrica participó, comprometida con el G20+ y con el esfuerzo de encarrilar las consultas. Sin embargo, el tema de las subvenciones a la agricultura seguía siendo un problema para Sudáfrica y el G20+. Según Xavier Carim, el mayor obstáculo en estas consultas seguiría siendo el programa de reformas de la Política Agraria Común (PAC) de la UE „que ni de lejos satisface las necesidades de los países en desarrollo“.<sup>60</sup>

## **El empresariado**

El empresariado sudafricano no se ha expresado en público sobre las negociaciones de Cancún con opiniones contrarias a las del Gobierno. Las compañías sudafricanas *Anglovaal Mining* y *Tongaat-Hulett* forman parte del grupo de asesoría empresarial creado por la Dirección General de la OMC en los preparativos a Cancún. Días después del colapso de las negociaciones, la Cámara de Comercio de Sudáfrica (SACOB) lanzó la siguiente declaración: „Aunque sea decepcionante, el colapso de las consultas de la OMC en Cancún no significa que hayan sido en vano todos los esfuerzos de reformar y liberalizar el ambiente del comercio internacional. SACOB opina que se ha avanzado con respecto a varios temas y los países industrializados aceptan que los países en desarrollo tienen quejas válidas que deben ser atendidas, particularmente en lo que respecta a los subsidios agropecuarios. Mientras las negociaciones se retoman en pasillos y oficinas de diversas instituciones en Ginebra, los países pondrán más énfasis en acuerdos de comercio bilaterales entre países en desarrollo y con países desarrollados. SACOB opina que semejantes acuerdos bilaterales, si son coherentes, pueden servir de base para construir un sistema multilateral en el futuro.“<sup>61</sup>

## **Los sindicatos**

El Congreso de Sindicatos de Sudáfrica (COSATU), la federación más importante de sindicatos en Sudáfrica, estaba representada en la delegación oficial de su país en las reuniones de la OMC en Cancún en septiembre del 2003. Entre sus principios claves que dirigían sus negociaciones en Cancún figuraban los siguientes:

- „No aceptar ninguna reducción de aranceles ni la negociación de los nuevos temas que pudiera tener como consecuencia despidos o afectar la capacidad del Gobierno de promover el desarrollo;
- los países industrializados deben mejorar el acceso para los países en desarrollo sin concesiones adicionales de nuestra parte;

---

<sup>59</sup> Faizel Ismail: *An Insider's Insight*, en: *Africa After Cancun: Trade Negotiations In Uncertain Times*, SAIIA Trade Report, n° 2, Diciembre 2003, p. 16.

<sup>60</sup> „West Is Still Hindering Talks Says Carim,, Business Report, 8 de diciembre 2003.

<sup>61</sup> SACOB *Business Confidence Index*, Septiembre 2003, p.8.

- el Norte debe poner fin a las medidas que apoyan los subsidios agropecuarios cuando éstos de hecho obstaculizan las exportaciones o amenazan la producción sudafricanas;
- el acuerdo sobre la propiedad intelectual (Acuerdo sobre los ADPIC; TRIPS en inglés) debe garantizar que los países africanos tengan acceso a medicamentos a precios razonables cuando sea necesario. Esto significa que los países en desarrollo deben tener el derecho de producir, importar y exportar medicamentos genéricos siempre que ellos lo consideren adecuado;
- los servicios básicos —o sea servicios que el Estado debe ofrecer para generar desarrollo— deben ser excluidos del AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios, GATS en inglés). Se incluye aquí como mínimo la salud, la educación, la energía, el agua y la asistencia social;
- en el mundo entero a los sudafricanos se nos identifica con la democracia. Hemos de defender nuestra reputación apoyando la lucha por más transparencia y más democracia en la toma de decisiones de la OMC.<sup>62</sup>

Para el COSATU el borrador final que no fue aprobado en Cancún „significaba muchas amenazas“. „No hubo suficiente flexibilidad en materia de reducción de las subvenciones de los países desarrollados a la agricultura; se propusieron reducciones arancelarias muy profundas y de largo alcance; hubo también propuestas de convocar a negociaciones sobre liberalización del comercio, transparencia en contrataciones públicas e inversiones.“ Según el análisis final de COSATU, sin embargo, la emergencia del G20+ fue el factor decisivo para que las negociaciones fracasaran, acabando sin acuerdo: „El G20+ representa a más del 50% de la población mundial y se mantuvo firme a pesar de los rumores de que tratarían de dividirlo. En este sentido ha sido un toque de alarma para la OMC, representando un cambio significativo en el equilibrio internacional de fuerzas.“<sup>63</sup>

En las semanas siguientes a Cancún, el COSATU esperaba que los EE.UU y la UE persiguieran su agenda de acuerdos bilaterales, en lo referente a Sudáfrica por medio del acuerdo comercial que actualmente negocian la SACU y los EE.UU. Por eso ha llamado a prestar más atención al fortalecimiento del G20+ y a la ampliación de sus lazos con otras fuerzas sociales de la sociedad civil, en especial con ONGs y los nuevos movimientos sociales. Se ha mostrado ampliamente a favor de las posiciones del Gobierno sudafricano, con excepción de su sorpresa expresada frente al anuncio del Gobierno de que estaría dispuesto a ceder respecto a los temas de Singapur si Japón, EE.UU. y la UE hicieran concesiones adecuadas en el ámbito de los subsidios agrarios. COSATU estima que este acto sería desfavorable para los países en desarrollo ya que „el énfasis que la OMC coloca en la liberación de las transacciones y en la protección de los derechos de autor en vigor podría socavar la capacidad de los países en desarrollo de promover sus propias políticas de desarrollo“. <sup>64</sup> En este aspecto, COSATU apoyó la posición del ICFTU en contra de que se incluyeran los temas de Singapur en la agenda de Cancún.

<sup>62</sup> SA Labour Bulletin, t. 27, n° 5, octubre 2003, p. 35-36.

<sup>63</sup> Ibid., p. 36.

<sup>64</sup> SA Labour Bulletin, t. 27, n° 4, agosto 2003, p. 50.

## Las ONGs, los nuevos movimientos sociales y los movimientos comunitarios

En la sociedad civil de Sudáfrica existen varias posiciones respecto a la OMC. Por un lado, ONGs como el *Environmental Monitoring Group* (EMG, Grupo de Monitoreo Ambiental) y el *Gender and Trade Network* (GENTA, Red Género y Comercio) han protestado contra la OMC en torno a asuntos específicos, por escrito y verbalmente, frente a las estructuras y procesos gubernamentales para presionar en favor de cambios del sistema de la OMC (p. ej. más transparencia). Por otro lado, la mayor parte de la sociedad civil organizada de Sudáfrica se posiciona fuera *de* y *contra* la OMC, reclamando un sistema alternativo de relaciones económicas para gobernar el comercio internacional, que sea más justo y equitativo para con los pobres. Incluso grupos como *EMG* y *GENTA* alternan entre procesos oficiales y extraoficiales en torno a la OMC; participando a veces en los procesos y equipos oficiales y a veces sumándose a protestas callejeras.

Sin embargo, en la sociedad civil sudafricana no ha habido ninguna agrupación consistente dedicada exclusivamente a la OMC. En lugar de eso, varios grupos han luchado contra la OMC en torno a los efectos específicos de sus políticas como p.ej. la privatización del agua o la liberalización del comercio de productos textiles. En varias ocasiones, dependiendo de la naturaleza de los temas debatidos o en pugna, diferentes grupos se han unido para delinear estrategias de combate a la OMC. En relación a Cancún varias ONGs, movimientos comunitarios y nuevos movimientos sociales sudafricanos se unieron en la *Phantsi WTO Campaign* [Campaña nacional sudafricana contra la OMC], liderada por el *South African Trade Strategy Group* [Grupo de Estrategia Comercial Sudafricano] en Ciudad del Cabo. La campaña<sup>65</sup> convocó a un número significativo de organizaciones de la sociedad civil sudafricana a manifestaciones y acciones diseñadas para destacar las desigualdades y la injusticia en el sistema de la OMC. Entre los temas importantes abordados por la campaña y sus miembros en torno a Cancún, se encuentran los llamados a reducir los subsidios agropecuarios en los países industrializados, a impedir el GATT, que transformaría todos los servicios (incluyendo servicios básicos como el agua) en mercancías sujetas a un sistema comercial internacional y a no negociar sobre inversiones, competitividad y compras gubernamentales. El razonamiento detrás de estos llamados responde al planteamiento de los nuevos movimientos sociales y los movimientos comunitarios de devolver el poder popular a la gente misma y a limitar el poder de las compañías transnacionales cuyos motivos basados en lucro se pueden atrincherar y expandir gracias a instituciones tales como la OMC.

Tanto los miembros de la campaña contra la OMC —*Phantsi WTO Campaign*— como los representantes de COSATU han demostrado especial preocupación sobre la disposición del Gobierno de Sudáfrica a hacer concesiones en las negociaciones de Cancún y post-Cancún en cuanto a los temas de Singapur si la UE, los EE.UU. y el Japón hicieran a su vez concesiones con relación a los subsidios agropecuarios. Alegan que Sudáfrica abandonaría la posición de sus aliados en el G20+ que en su mayoría se oponen a incluir

---

<sup>65</sup> Sus miembros incluyen: *Earthlife Africa*, *Green Network*, *Nkomazi Sanitation Committee*, *Jubilee South Africa*, *Municipal Services Project*, *Water Action Campaign*, *Orange Farm Water Crisis Committee*, *Rural Support Services*, *Soweto Electricity Crisis Committee*, *Anti-Privatisation Forum (APF)*, *South African Water Caucus*, *Environmental Monitoring Group (EMG)* y el *Alternative Information & Development Centre (AIDC, Centro Alternativo de Información y Desarrollo)*.

los nuevos temas en la agenda de negociaciones. Con esto apuntan a la posición especial de Sudáfrica en el bloque de los países en desarrollo, en el que puede ganar mucho presionando y oponiéndose contra los intereses de otros países en desarrollo, en África particularmente, donde Sudáfrica está convirtiéndose rápidamente en un gigante económico. Así que mientras, por un lado, el Gobierno podría parecer progresista por su apoyo al G20+, es de esperarse que abandone sus posiciones siempre que los intereses sudafricanos estén por encima de y contra los intereses del G20+ en su conjunto.

Mientras que los grupos organizados de la sociedad civil sudafricana han tenido dificultades en participar consistentemente en foros y campañas regionales, muchos activistas de este país han participado en el *Africa Trade Network* (ATN, Red Africana del Comercio) que en un comunicado post-Cancún felicitó a los gobiernos de los países en desarrollo por haberse defendido contra las naciones más poderosas y reconoció los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil africana para ilegitimar las injustas reglas de comercio de la OMC.

El *South African Landless People's Movement* (LPM, Movimiento Sudafricano de Gente sin Tierra) pudo estrechar más aún sus lazos y alianzas con los movimientos de campesinos organizados contra la reunión de la OMC en Cancún cuando algunos de sus representantes se juntaron a las manifestaciones y protestas masivas en Cancún en 2003.

Hay dos temas significativos que la sociedad civil de Sudáfrica sigue retomando en campañas a nivel nacional e internacional: el GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios o AGCS) —en relación a la privatización de los servicios básicos—, y el TRIPS (Acuerdo sobre los ADPIC), —en relación al acceso al tratamiento del HIV-SIDA. En cuanto a la privatización del agua, las organizaciones sudafricanas se han unido a la reivindicación internacional de la sociedad civil reclamando que los ministros reunidos en Cancún paren las discusiones sobre el GATS. Una declaración de la sociedad civil decía: “Apenas un año atrás, en la Cumbre Mundial de la ONU sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo los jefes de estado se comprometieron a reducir hasta el 2015 en un 50% el número de personas que no tienen acceso a agua y el número de personas sin acceso a saneamiento. Pero la evidencia en muchas comunidades, en particular de los países en desarrollo, es que la crisis mundial del agua se agudizará si el agua es sometida a las reglas de la OMC, que ponen los intereses de las corporaciones por encima del derecho al agua que es fundamental para la supervivencia. Para transformar estas obligaciones en realidad apelamos a los ministros reunidos en Cancún a detener las negociaciones actuales sobre el GATS y dejar fuera de la OMC las necesidades básicas, tales como el agua.”<sup>66</sup> Sin embargo, a diferencia de los otros órganos de la OMC, como p. ej. el Comité de Agricultura (que por el momento ha suspendido las negociaciones), las negociaciones sobre el GATS continúan después de Cancún. La OMC sigue en la mira de las acciones locales de grupos como el Foro Anti-Privatización (APF) que están comprometidos con campañas contra la privatización de los servicios básicos como el agua y la energía eléctrica.

---

<sup>66</sup> Declaración de la Sociedad Civil a la 5ª Conferencia Ministerial en Cancún, 10 a 14 de septiembre del 2003.

Los grupos que reclaman el libre acceso a las drogas anti-retrovirales (ARVs) para los pacientes con HIV-SIDA, tales como el *Treatment Action Campaign* (TAC, Campaña de Acción para el Tratamiento) siguen, con algún éxito, presionando y haciendo campañas en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC, para obtener de los países en desarrollo y las compañías farmacéuticas las concesiones mejores posibles en lo que refiere a la importación y producción de medicamentos genéricos. El 17 de octubre del 2003, la Comisión de Competitividad de Sudáfrica publicó una decisión que apoyaba la demanda del TAC y otros grupos contra dos gigantes farmacéuticos, *GlaxoSmithKline SA* y *Boehringer Ingelheim*, declarando que ambas compañías habían exigido precios excesivos para sus ARVs protegidos por patentes, y que, en violación de la ley, habían rechazado dar licencias voluntarias a competidores genéricos, con lo que restringían irrazonablemente la producción de medicamentos necesarios. De acuerdo al profesor Baker, activista estadounidense en el sector de la salud, dicha decisión „representa la primera aplicación de buena fe de la histórica declaración de Doha sobre el Acuerdo de los ADPIC y la salud pública, un acuerdo de la OMC del 2001 que prioriza la salud pública frente a la protección absoluta de las patentes“.<sup>67</sup> Sin embargo, mientras Sudáfrica no se ha visto afectada de manera negativa por el debate sobre los ADPIC, otros países más pobres tienen algo que perder como resultado de los acuerdos cerrados en estas discusiones. Por ejemplo, a pesar de un acuerdo firmado algunas semanas antes de Cancún, que parece positivo para todos los países en desarrollo porque permite una mayor producción e importación de genéricos, hay activistas de la sociedad civil que alegaron que „el consenso ha sido alcanzado a un precio desastroso para los países en desarrollo porque el acuerdo ... deja a los países importadores que no disponen de capacidad productora a la merced de exportadores como Sudáfrica, al requerir la emisión de licencias obligatorias tanto en los países importadores como exportadores“.<sup>68</sup>

Mientras que organizaciones de la sociedad civil de Sudáfrica podrían posicionarse de diferente manera con respecto a cómo plantear sus preocupaciones dentro del sistema económico mundial, existe una postura crítica generalizada en relación a la OMC y a las negociaciones post-Cancún que vigila críticamente por los intereses de las personas más necesitadas de la sociedad. Mientras la mayoría de los grupos continúa su lucha contra la OMC en campañas individuales contra los efectos de las políticas de la OMC, en vez de la organización en sí, y parecen haber muchas oportunidades de que grupos muy diversos se reúnan en torno a la OMC, es muy poco probable que en un futuro próximo surja una voz única, consistente y coherente contra la OMC desde la sociedad civil sudáfrica. Es más probable que las luchas contra la OMC se intensifiquen a través de las continuas luchas contra los efectos directos de sus políticas sobre las personas.

*Prishani Naidoo es periodista independiente y trabaja con RED (Research & Education in Development, Investigación y Educación en Desarrollo), Sudáfrica.*

*Traducción Inglés – Castellano: Andrea Ceschi*

---

<sup>67</sup> Declaración de prensa de *Health Gap*, 17 de octubre del 2003.

<sup>68</sup> Mail & Guardian, 8 de septiembre del 2003).

# Más allá de Cancún: Reflexiones desde Kenia sobre temas clave después de Cancún

por Gichinga Ndirangu

## Introducción

Kenia es generalmente considerada una voz crítica y un actor importante en la OMC dentro del Grupo Africano. Desde el fracaso de la tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle en noviembre de 1999, en la que el Grupo Africano, encabezado por Kenia que lo presidía, se retiró de la Conferencia, el país continúa siendo un actor de peso en las negociaciones.

En la Conferencia Ministerial celebrada en Doha, Kenia presionaba para conseguir la aprobación de la declaración sobre los ADPIC y la salud pública, que fue considerado el resultado más importante de la conferencia. En la misma conferencia, Kenia presidió el grupo de países ACP que presentó argumentos a favor de reorientar los acuerdos comerciales de la OMC para incluir una dimensión del desarrollo que favorezca los países pobres. La aprobación del Programa de Doha para el Desarrollo, que establece límites clave para la negociación en temas como la agricultura, la propiedad intelectual y las llamadas 'disposiciones en materia de trato especial y diferenciado', fue considerado un hito importante en el camino hacia la inclusión de los intereses de los países en desarrollo.

En la fase previa a la Conferencia Ministerial de Cancún se hicieron grandes esfuerzos para salvar distancias en varios temas controvertidos propuestos para su negociación. Se convocaron cinco mini-conferencias en las que participaron varios países selectos con el fin de llegar a un acuerdo entre países en desarrollo y países industrializados antes de comenzar las negociaciones en la Conferencia Ministerial de Cancún. Kenia fue invitada y participó en todas esas mini-conferencias.

En Cancún, Kenia fue invitada por África a asistir al grupo para el desarrollo que ante todo se concentró en propuestas políticas concretas destinadas a fortalecer medidas para el trato especial y diferenciado. Después del fracaso de la Conferencia Ministerial, el país sigue desempeñando un papel importante en la cooperación con países africanos y otros países en desarrollo tratando de definir el marco de negociaciones.

## 1. Impresiones sobre el fracaso de la Cumbre de Cancún

### 1.1 Sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil keniana, al igual que diversos gobiernos africanos, criticaron el proceso preparatorio de la quinta Conferencia Ministerial desde su inicio. El poco representativo Proyecto de Texto Ministerial presentado por la secretaría de la OMC como base para las negociaciones fue criticado duramente por dar prioridad a los intereses de los países industrializados e ignorar en gran medida los problemas plan-

teados por los países en desarrollo en lo relativo a temas tan fundamentales como la agricultura, el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y los llamados temas de Singapur.

En consecuencia, el fracaso de la Conferencia Ministerial fue visto como indicio de un proceso viciado diseñado para conseguir resultados preestablecidos sin tener en cuenta las reivindicaciones constituyentes de los países en desarrollo. Pero lo que es más importante, los países en desarrollo consideran que el fracaso de las negociaciones supone el comienzo de un renacimiento de los países en desarrollo, al volver a configurarse las relaciones de poder a nivel multilateral.

En realidad, el fracaso de la Conferencia Ministerial ha puesto de manifiesto una nueva determinación por parte de los países en desarrollo a oponerse a resultados unilaterales que no tienen en cuenta sus reivindicaciones con respecto al desarrollo. A juicio de la sociedad civil keniana, el fracaso de la Cumbre significó un cambio estratégico en las negociaciones y en las relaciones de poder en la OMC.

Las organizaciones de la sociedad civil keniana culpan a la UE y a los EE.UU. de que su falta de voluntad a comprometerse a reducir sustancialmente su ayuda económica interna, causa de graves distorsiones en el comercio, y que a la vez insistan en la reducción de los aranceles sobre productos agrícolas y no agrícolas por parte de los países en desarrollo, ha llevado a importantes diferencias que gradualmente han conducido al fracaso de las negociaciones.

Tras el fracaso en Cancún, uno de los principales motivos de preocupación de las organizaciones de la sociedad civil es el riesgo al que ahora está expuesto el Programa de Doha para el Desarrollo. Las organizaciones han detectado una renovada inercia al concentrarse la atención en los temas de Singapur en detrimento del Programa de Doha para el Desarrollo.

Después de Cancún es preciso dar pasos concretos hacia la reducción de barreras comerciales y subsidios que distorsionan el comercio con el firme propósito de defender el futuro del multilateralismo. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil keniana se oponen a la ampliación de la agenda de la OMC a nuevos temas, ya que consideran que lo importante es concentrarse en un progreso rápido en la aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo.

Aunque la formación de alianzas basadas en reivindicaciones comunes por parte de los países en desarrollo fue considerado un importante contrapeso al predominio de los países industrializados, se teme que una posible disolución de esa solidaridad a causa de la presión ejercida por los países industrializados podría menguar en gran medida la fuerza negociadora de los países más pobres.

Cabe destacar que después del fracaso en Cancún las organizaciones de la sociedad civil keniana han vuelto a apelar a su Gobierno a oponerse al intento por parte de la UE, los EE.UU. y Japón a ampliar la agenda de la OMC, de por sí demasiado extensa. Las organizaciones siguen recelosas de la presión que las insta a mostrar flexibilidad y voluntad de acceder a negociaciones relativas a los temas de Singapur. A su juicio, estos temas

no deberían estar sujetos a reglas jurídicamente vinculantes a nivel multilateral relacionadas con el mecanismo de solución de diferencias.

Además, en vista de la continuada agitación para iniciar las negociaciones sobre estos temas en el período después de Cancún, las organizaciones de la sociedad civil han puesto de manifiesto su preocupación por las implicaciones que tiene limitar el espacio político de gobiernos para regular a competidores extranjeros y perseguir objetivos de desarrollo.

Existe irritación por el hecho de que en lugar de concentrarse en los temas realmente importantes que los países en desarrollo han planteado en Cancún, el debate acerca de eliminar los temas de Singapur del principio de compromiso único aparta la atención del programa de trabajo de Doha.

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil temen que el hecho de perseguir un enfoque plurilateral para iniciar posibles negociaciones sobre los temas de Singapur seguirá socavando los procesos multilaterales y llevará a la creación de una organización a dos niveles que presionaría y expondría a los países pobres a aceptar condiciones desfavorables.

### **1.1.2 La comunidad empresarial**

Después del fracaso de las negociaciones en Cancún, las comunidades empresariales en Kenia y en la región, han manifestado sus puntos de vista sobre el decepcionante resultado. En la Cumbre Empresarial de África Oriental, han declarado unánimemente que el fracaso ha supuesto una ocasión perdida en el camino de buscar "un sistema comercial más enérgico y relevante".

En términos generales la comunidad empresarial comparte el punto de vista que el éxito de la Conferencia habría posibilitado la creación de un ambiente empresarial capaz de dar alas al progreso económico, siempre y cuando se hubiera prestado la debida atención a propuestas que promueven la expansión comercial.

La comunidad empresarial en Kenia y en la región de África Oriental continúa enfatizando la importancia estratégica de fortalecer la interacción entre los sectores público y privado en el contexto de poner en práctica el Programa de Doha para el Desarrollo. Dentro de este contexto, es obvio que el hecho de que en Cancún no se haya reafirmado la voluntad de progresar en el Programa de Doha para el Desarrollo, es considerado perjudicial para las perspectivas económicas de la región.

Sin embargo, tras el fracaso en Cancún, el sector empresarial ahora se enfrenta al reto de actuar con más decisión en las negociaciones de la próxima fase para poder influir en los resultados. Hasta la fecha su papel no ha sido muy destacado ni se ha hecho oír mucho en lo relativo a propuestas políticas concretas.

Más resuelta en ampliar la liberalización comercial para mejorar la competitividad de las exportaciones mediante la reducción de barreras comerciales, la comunidad empre-

sarial ha reconocido la importancia de las deliberaciones en la fase posterior a Cancún. Se reconoce que las normas comerciales que facilitan el acceso a los mercados son esenciales para fomentar el crecimiento de la industria al permitir la explotación de economías de escala.

Esta orientación hacia la exportación se basa en la premisa de que un crecimiento en las exportaciones estimula el desarrollo económico. En 2002, por ejemplo, Kenia registró un crecimiento en exportaciones del 5,8 % y se cree que un conjunto de disciplinas comerciales capaz de dar los medios necesarios a nivel multilateral estimularía aún más el crecimiento.

Aun así, la comunidad empresarial lamenta el fracaso de la Conferencia Ministerial y la siente como una ocasión perdida para tratar de eliminar aquellos obstáculos que impiden el crecimiento de la exportación competitiva de productos, ante todo agrícolas. El crecimiento en este sector se ve restringido por los mercados del Norte altamente subvencionados y las restricciones para acceder a ellos.

Así, los empresarios locales pretenden un desmantelamiento rápido y continuado de todas las barreras arancelarias y no arancelarias, para el cual no se ha acordado ningún programa de trabajo, debido al fracaso en Cancún. En suma, la comunidad empresarial continúa deseando la articulación de disciplinas comerciales que favorezcan la creación de un sistema justo y orientado al mercado.

Con semejante sistema, la eliminación de subsidios y otras barreras comerciales ayudaría a crear una situación de igualdad de condiciones para los competidores locales. Por consiguiente, la creación de un marco global previsible para el acceso a mercados es una de las grandes esperanzas de la comunidad empresarial en el período post-Cancún..

Pero tras el fracaso de la Cumbre, la comunidad empresarial también vuelve a mostrar interés en acuerdos comerciales regionales. La fraternidad empresarial ha reconocido que la volubilidad de las negociaciones multilaterales podría continuar mermando las perspectivas empresariales, a menos que se preste la debida atención a las posibles alternativas.

En consecuencia, se considera que los acuerdos comerciales regionales tienen un gran potencial para impulsar el crecimiento económico y la integración. Sin embargo, se mantiene que tales arreglos sólo deberían complementar —y no sustituir— el marco multilateral, que sigue considerándose una importante vía para difundir los beneficios de las relaciones económicas a gran escala, más allá de las limitaciones del comercio regional.

## **1.2 Perspectivas en el período post-Cancún**

La Conferencia Ministerial de Cancún significó un cambio en el equilibrio de poder que ayudó a consolidar —en parte— la influencia de los países en desarrollo. Se espera que con este cambio se acentúen los llamamientos en favor de un marco comercial que dé más poderes y facultades, basado en la imparcialidad y la equidad, en el que las reivin-

dicaciones de los países pobres reciban el debido reconocimiento cuando se reanuden las negociaciones.

Para muchos el fracaso de la Conferencia ha puesto de manifiesto las diferencias entre las posiciones y las estrategias de los países industrializados y los países en desarrollo —diferencias que ponen en tela de juicio el compromiso de los países industrializados con la integración real y de hecho de los países pobres en el sistema comercial global.

Al haber influido en gran medida en la aparición de nuevas agrupaciones como el G20+ y la Alianza para "Productos Especiales" (PE), es muy probable que la reforma de la agricultura seguirá siendo el centro de atención. Es de suponer que las controversias alrededor de estas reformas dificulten un rápido progreso, por lo que los países industrializados deberán demostrar su voluntad de introducir reformas sustanciales para posibilitar un avance generalizado en las negociaciones.

El G20+ y las alianzas para PE sólo podrán influir en el ritmo, el alcance y el contenido de las negociaciones comerciales de manera significativa, si extrapolan las demandas constituyentes de los países en desarrollo.

Sin embargo, es de esperar que la UE y los EE.UU. se opongan a estos bloques emergentes; oposición que podría llevar a divisiones y manipulaciones entre los países en desarrollo, lo cual debilitaría el frente de negociación común. El reto político que ello representa es identificar a aquellos países industrializados que se muestran favorables a las reivindicaciones de desarrollo de los países pobres en la OMC y animarlos a expresar su apoyo y su solidaridad para poner en evidencia a sus homólogos sin comprometer su solidaridad con los países en desarrollo.

En Kenia, varias partes interesadas involucradas en los debates políticos de la OMC no son muy optimistas de cara a que se reanuden las negociaciones sobre agricultura a tiempo. El hecho de que las negociaciones sobre agricultura estén bloqueadas por el "principio de compromiso único", según el cual el progreso correspondiente debe tener efecto en otros acuerdos —servicios, inversión y propiedad intelectual— agudiza, a la vez que explica estos niveles de incertidumbre.

Al no haberse hecho ningún progreso en Cancún en el tema de la agricultura, y debido a las dificultades para llegar a un consenso en los elementos de negociación en los demás acuerdos, es más que dudoso que el compromiso único llegue a firmarse antes del 1 de enero de 2005, fecha tope para la finalización de las negociaciones bajo el Programa de Trabajo de Doha.

Desde el fracaso de la quinta cumbre Ministerial, Kenia ha tratado de desenfatar la exigencia de iniciar negociaciones sobre los llamados temas de Singapur. En Cancún han quedado patentes las desavenencias respecto a estos temas, a la vez que se ha visto cuan importante es conseguir el apoyo de los países industrializados.

Así, aunque el Gobierno ha rechazado abiertamente tres de los temas —la política de competencia, la inversión y la transparencia en las prácticas de la contratación pública — su posición respecto a la facilitación del comercio sigue siendo diferenciada.

Después de Cancún, la firme oposición de Kenia a incluir este último tema en la agenda de la OMC se ha suavizado. De hecho, Kenia ahora está a favor de continuar el proceso de aclaración antes de comenzar formalmente las negociaciones sobre la facilitación del comercio. Actuando con cautela, ya no excluye ni se opone a la posibilidad de iniciar negociaciones sobre modalidades del tema.

Este enfoque es estratégico y a la vez demuestra tacto. Es un enfoque que trata de evitar la paralización del debate acerca del tema más importante en cuanto al desarrollo en la fase post-Cancún, al tiempo que limita la ampliación de la liberalización comercial a los cuatro temas. Así, Kenia esboza un posible panorama en el que se crea un ambiente de "tomar y dar" para poder satisfacer tanto las reivindicaciones de los países ricos como las de los pobres como requisito previo para poder reconstruir el marco multilateral.

El descalabro en Cancún ha dejado patente que tal pragmatismo es necesario y que, a fin de cuentas, debería resultar beneficioso para los países en desarrollo, concretamente en lo que se refiere al reconocimiento tanto de las asimetrías existentes como de la dimensión de desarrollo.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que solamente es posible conseguir un progreso limitado en las negociaciones en curso, a menos que los países industrializados cumplan con los compromisos acordados en Doha, donde se reconoció la primacía de la dimensión de desarrollo como parte del programa de Doha para el desarrollo.

En Kenia, la opinión predominante es que el progreso de las negociaciones en la OMC peligrará, si los países industrializados insisten en su estrategia de objeción y reinterpretación, en lugar de tratar de conseguir una rápida y fiel aplicación del conjunto de medidas negociado en Doha.

### **1.3 Un plan de ruta hacia las propuestas de reforma**

Tras el fracaso de las negociaciones en Cancún hay unanimidad en que la OMC debe actuar con rapidez para recuperar el terreno perdido antes de la sexta Conferencia Ministerial en Hong Kong. Hacen falta medidas de confianza para reafirmar la fe y la confianza en las negociaciones comerciales multilaterales por parte de los países en desarrollo con especial atención a varios asuntos fundamentales y cuestiones de proceso.

*Asimetrías:* Antes de continuar atestando la agenda comercial de la OMC se deben resolver de manera concluyente las quejas presentadas por países en desarrollo relativas a los beneficios y resultados mixtos de los acuerdos de la Ronda de Uruguay. Para los países en desarrollo será muy difícil negociar con efectividad si no se discuten y resuelven los problemas que todavía persisten en la aplicación de los acuerdos vigentes.

*Reforma institucional:* Para poder disponer de un entorno estable y seguro en el que llevar las negociaciones, es preciso activar la reforma de las instituciones. Tal como fue propuesto por muchos gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, se debería de tratar de infundir un espíritu democrático y de transparencia en los procesos de toma de

decisión y de negociación. Esto contendrá y controlará la predominancia de los poderosos cárteles de los países industrializados, al tiempo que reforzará la capacidad negociadora y el poder efectivo de los países en desarrollo.

La reforma institucional de la OMC es de importancia fundamental para enmendar las desigualdades intrínsecas en el desarrollo histórico de la OMC. La OMC es en sí misma el resultado de un proceso de negociación entre socios desiguales y los acuerdos y procesos de toma de decisión fueron fundamentalmente determinados por estas desigualdades entre las relaciones de poder. En consecuencia, los países en desarrollo siempre han considerado los acuerdos de la OMC como fundamentalmente desparejos.

Pero las organizaciones de la sociedad civil keniana temen que la reforma institucional no se realice en función de estas deficiencias, si no que se incline a favor de las demandas de los EE.UU y de la UE de reformar el marco de consenso que define la OMC. A medida que los países en desarrollo ganan seguridad en sí mismos para negociar en la OMC, Kenia y otros países en desarrollo estarán expuestos a más presión para negociar en un marco plurilateral, lo que aumentaría el poder de los países ricos.

No es sólo la sociedad civil keniana que teme semejante desarrollo. También el Gobierno ha reconocido la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales a favor de una mayor transparencia y universalidad en los procedimientos de la OMC. Se considera que una estructura de organización que permita a los países miembros negociar con suficiente flexibilidad y seguridad es un requisito fundamental.

Se pretende, pues, emprender acciones para crear un proceso de toma de decisión transparente, democrático, universal y consultivo. Kenia considera que el restablecimiento de la credibilidad del sistema de la OMC es tan vital como urgente, especialmente tras el fracaso de las negociaciones en Cancún.

*Agricultura:* De los seis acuerdos comerciales de la OMC, el Acuerdo sobre la Agricultura es sin duda el más controvertido y discutido. Al no haberse producido un avance significativo en las negociaciones en Cancún, este tema seguirá siendo el más disputado en el período post-Cancún.

En la Conferencia Ministerial en Doha en Noviembre de 2001 se decidió llevar a cabo una revisión del Acuerdo sobre Agricultura, para tratar una serie de desigualdades en el sistema y otros problemas identificados por los países en desarrollo. En este marco, las negociaciones para dictar nuevas normas comerciales relativas a la agricultura basadas en los tres pilares del acuerdo —la ayuda interna, el acceso a los mercados y las subvenciones a la exportación— debían de estar finalizadas a más tardar el 31 de marzo de 2003.

Sin embargo, debido a las discrepancias entre los países en desarrollo y los países industrializados, —y sobre todo debido a la falta de voluntad de los países industrializados a llevar a cabo profundas reformas— se avanza muy poco y peligra la finalización a tiempo de la revisión del acuerdo. De hecho, no se ha llegado a un acuerdo respecto a las modalidades para la agricultura durante los preparativos para la Conferencia en Cancún, lo cual pone en duda que se llegue a revisar el Acuerdo sobre la Agricultura a tiempo.

En vista de la importancia estratégica de la agricultura como proveedora de empleo y de medios de sustento en Kenia, así como en otros países en desarrollo, las desigualdades inherentes al Acuerdo sobre la Agricultura han llevado a estos países a exigir un acuerdo más flexible. En consecuencia, Kenia ha presentado diversas propuestas relativas al trato especial y diferenciado, a saber: un nuevo mecanismo especial de salvaguardia, protección contra el *dumping* mediante el acceso a disposiciones *antidumping* simplificadas y el derecho a proteger cultivos estratégicos mediante aranceles.

*La salud pública:* Kenia es uno de los principales impulsores de la Declaración sobre los ADPIC y la salud pública y sigue decidida a encontrar una solución sostenible, previsible y jurídicamente segura para asegurar el acceso a medicinas que salvan vidas. Kenia ha insistido en la necesidad de aclarar el mutuo acuerdo sobre la salud pública al que se había llegado antes de la Conferencia Ministerial en Cancún, para llegar a una solución más concreta y permanente, efectiva y sencilla para poder facilitar el acceso a medicamentos a precios asequibles.

#### **1.4 El camino a seguir**

El fracaso de la Conferencia Ministerial en Cancún nos brinda una nueva oportunidad de reflexionar sobre la mejor manera de llevar a cabo negociaciones multilaterales con vistas a maximizar los beneficios para los países en desarrollo. Kenia y otros países en desarrollo deberían insistir en analizar las experiencias tras la aplicación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, tanto en términos de calidad como de cantidad. Con ello se prestaría más atención al Programa de Doha para el Desarrollo para asegurar resultados más favorables en lo que respecta al desarrollo.

Además, se deberían examinar y enmendar las desigualdades y la carga excesiva impuesta bajo los acuerdos comerciales vigentes de la OMC. Es necesario dirigir el impulso político a buscar un análisis rápido y a fondo de estos acuerdos con el fin de estimular el progreso en la aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo.

Es fundamental que Kenia y otros países en desarrollo insistan en un mayor reconocimiento de la reciprocidad de intereses y del tratamiento diferenciado. Esto significaría que a la hora de aplicar las obligaciones multilaterales en temas tan fundamentales como la agricultura, se reconozcan plenamente los distintos niveles de desarrollo, lo que evitaría que países menos desarrollados carguen con costos y obligaciones desproporcionados al aplicar los acuerdos multilaterales.

Será fundamental que los países en desarrollo reavivan los procesos nacionales dentro de la OMC con vistas a asegurar una mejor coordinación entre los ministerios sectoriales y los negociadores basados en Ginebra. Más importante aún, mediante una coordinación sectorial más efectiva se prestará más atención al programa de desarrollo según lo estipulado en el Programa de Doha para el Desarrollo.

En esta fase, después de Cancún, lo más importante es asegurar que el sistema multilateral responda a las necesidades de desarrollo inmediatas de los países en desarrollo.

Kenia ha destacado la necesidad de mejorar las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, que deben ser más fuertes y efectivas para poder resolver las asimetrías existentes en los acuerdos comerciales vigentes. Estas disposiciones deberían tratar de responder a las necesidades de los países pobres en materia de desarrollo y garantizar suficiente espacio para poder actuar con flexibilidad.

En los meses venideros, sin embargo, será la estabilidad de otros grupos —el G20+, la Alianza para Productos Estratégicos y Medidas de Salvaguardia Especial, los PMD, ACP y la Unión Africana en toda su extensión y la matriz EE.UU./UE— la que determinará el ritmo y el alcance de las negociaciones.

El éxito de las negociaciones futuras dependerá en gran medida de la integración de sus principales preocupaciones con respecto al desarrollo para conseguir un resultado equilibrado entre las reivindicaciones concurrentes de los países ricos y pobres.

En lo que a esto se refiere, una rápida afirmación del mandato de Doha para el desarrollo ayudaría a atenuar sus preocupaciones y proveer una sólida base para las negociaciones. Dar marcha atrás en la cuestión de los temas de Singapur —a los que se oponen enérgicamente la mayoría de los países en desarrollo, incluido Kenia—, transmitiría una importante señal política. De todas formas, se requerirá y se esperará de los países industrializados que en las negociaciones se muestren pragmáticos. Esto podría significar que deberán hacer concesiones en algunos de los temas, por ejemplo y tal como Kenia ha indicado, deberían señalar su disposición a conceder facilitación del comercio a cambio de una "cosecha temprana" en otros temas fundamentales de la agenda de negociaciones.

Tras el fracaso de la Conferencia Ministerial en Cancún, se está confirmando la necesidad de actuar con habilidad y destreza en las negociaciones para salvaguardar los intereses nacionales básicos. Lo primordial será asegurar la consecución de beneficios tangibles en áreas prioritarias como la agricultura y transferir progresivamente más poder a los países pobres. Pero para lograr este fin existen diversos imperativos que deberán ser cuidadosamente ponderados tras la Conferencia Ministerial en Cancún.

*Potenciación de las facultades:* Los países en desarrollo deben invertir más en su habilidad de negociación. Las negociaciones en la OMC se basan en la voluntad de los países en compatibilizar sus distintos intereses. Esto llevará a intentar equilibrar los intereses opuestos de los países individuales para que los beneficios resultantes refuercen mutuamente los intereses comerciales de cada país.

El objetivo siempre debería ser llegar a una situación que resulta beneficiosa para todas las partes. Para lograrlo, cada país debe ser capaz de identificar y articular claramente sus intereses comerciales prioritarios. Los negociadores deben disponer de espacio suficiente para presentar varias propuestas de negociación e identificar elementos clave que informen sobre los intereses comerciales de cada país. Por consiguiente, la creación de capacidad de comercio es un punto de partida fundamental en esta fase de negociación tras la Conferencia de Cancún.

*Usar las bazas en las negociaciones:* Hay que tener en cuenta que el espacio de negociación cambiará de manera significativa después de Cancún. La necesidad de llevar a término las negociaciones pendientes y de introducir nuevos temas de debate crean un ambiente dinámico en el que los países se verán obligados a hacer concesiones. Obviamente, esto favorece a aquellos países que pueden permitirse el lujo de hacer ofertas y en cambio pone en desventaja a la mayoría de países, incluido Kenia. Países que tras muchos años implementando programas de ajuste estructural sufren de una debilidad estructural en sus economías que los obligan a hacer concesiones. Dadas las circunstancias, estos países sólo podrían negociar desde una posición poco favorable.

*Solidaridad:* Los beneficios que un país puede obtener en las negociaciones multilaterales dependen hasta cierto punto de su capacidad de identificar y forjar alianzas tácticas. Aquellos países que negocian por cuenta propia a menudo se ven expuestos a una enorme presión que socava su capacidad de defender sus intereses comerciales estratégicos.

La negociación conjunta con países de ideas y objetivos afines reduce considerablemente esta presión y reduce de manera significativa el peligro de quedar aislado y expuesto ante países más poderosos. Por eso, es importante que los países en desarrollo sean conscientes y muestren cautela a la hora de elegir aliados estratégicos en el momento de emprender negociaciones multilaterales.

*Gichinga Ndirangu trabaja en temas de política comercial de la OMC para la Fundación Heinrich Boell /Oficina Regional para África Oriental y el Cuerno de África. Fue miembro de la delegación oficial del Gobierno de Kenia en la quinta Conferencia Ministerial de la OMC.*

*Traducción Inglés - Castellano: Urs Taeger*

## El desacuerdo post-Cancún - Una perspectiva de África occidental

Por Yakubu Zakaria

El punto muerto que dio fin a las negociaciones de la 5ª Cumbre Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún en 2003 fue recibido con euforia en muchos países de África occidental, incluyendo Ghana y Nigeria. El motivo más profundo del rechazo fue el opaco y antidemocrático proceso de elaboración del borrador de la declaración final de Cancún. El colapso de las negociaciones reveló además la existencia de profundas divisiones entre las posiciones de las naciones ricas, de ingresos medios y pobres. Los acontecimientos culminaron en la división de los miembros de la OMC a lo largo de las paradójicas líneas de los polos „Norte y Sur“, con acrónimos tales como G7, G20 y G90 tornándose más conocidos. No podía sorprender el hecho de que las primeras semanas tras Cancún se caracterizaran por la confusión de muchos países por lo que fue denominado el „juego de la culpa“ y por el tráfico de rumores acusadores sobre quién había causado el fracaso de la 5ª Cumbre Ministerial de la OMC en México. Muchos observadores en África occidental vieron el punto muerto como una fuerte señal hacia los países económicamente avanzados de que los países en vías de desarrollo han alcanzado la mayoría de edad en las negociaciones del comercio internacional.

En retrospectiva, las interpretaciones de los *stakeholder* (beneficiarios; grupos e individuos interesados de la sociedad civil) variaban en relación a los probables efectos del fracaso de Cancún sobre la economía mundial. Mucha gente en África occidental ha saludado particularmente la no aceptación del texto de Derbez. En los gobiernos y las organizaciones de África occidental, el sentimiento generalizado era que Cancún significaba un éxito de los países en desarrollo. Sin embargo, todos los *stakeholder* expresaban también su preocupación de que el fracaso de Cancún les daría carta blanca a los países desarrollados hasta la siguiente cumbre ministerial. Por consiguiente, se espera que los países desarrollados seguirán infringiendo las normas de la OMC hasta que cordura y transparencia vuelvan a la organización. Para las ONGs de África Occidental, la decisión de terminar el encuentro sin una declaración sustancial ha sido un fuerte retroceso. En especial, las organizaciones no gubernamentales están preocupadas por el espectro de incertidumbres que seguirán persiguiendo las negociaciones de la OMC tras el fracaso de Cancún. A pesar de estos retrocesos los *stakeholder* han reafirmado sus compromisos con las declaraciones y decisiones de Doha.

### Los gobiernos de África occidental

Los gobiernos de los países de habla inglesa de África occidental, Ghana y Nigeria, han mantenido una serie de conferencias post-Cancún para deliberar sobre los efectos y las estrategias para futuras negociaciones. Sobre todo Nigeria se ve muy preocupada por el hecho de que Cancún acabara sin resultados tangibles. La serie de reuniones post-Cancún indica que fueron principalmente los temas agrarios los que ocupaban el primer plano de las discusiones gubernamentales y no gubernamentales. Tras el fracaso de Cancún, Nigeria está especialmente preocupada por el impacto de las prácticas de *dumping*.

Esta preocupación obligó al Gobierno de Obasanjo a introducir una nueva política comercial *anti-dumping* en enero del 2004.

Para Ghana, la mayor inquietud provocada por el fracaso de Cancún es la cuestión del acceso a los mercados para sus productos agropecuarios no tradicionales y tradicionales como la piña y el cacao. Lo que preocupa al Gobierno de Ghana es que, a pesar de que los países de África occidental incluidas Ghana, la Costa de Marfil y Nigeria producen casi el 90% de la producción mundial de cacao, sólo un 4% del chocolate mundial proviene de la subregión. De acuerdo al Gobierno, esto se debe a „los efectos distorsionantes de los aranceles“ que los países desarrollados impusieron sobre productos agrarios. Por consiguiente, al grano crudo de cacao se le impone un 0% de tarifas aduaneras de la UE mientras que al cacao procesado, y especialmente al chocolate, se le añade un arancel de 18%. De esta forma la progresividad arancelaria sirve para desalentar la producción de valor añadido en los países en desarrollo. Las materias primas de África occidental sólo podrán ser competitivas cuando el Norte remueva sus subvenciones y aranceles. La impresión generalizada es que después del fracaso de Cancún muy poco se puede lograr con respecto al comercio internacional. Es evidente que de los EE.UU., que se encuentran en año electoral, como mucho se pueden esperar pequeñas concesiones, probablemente nulas. Sin embargo, los gobiernos de África occidental aún tienen esperanzas respecto al futuro de la OMC. En cambio, la mayoría de las ONGs de esos países no comparten esa visión.

Para los gobiernos de los países francófonos de África occidental, la mayor manzana de discordia ha sido el algodón, un producto que ha originado la mayor disputa sobre el comercio agrícola en la OMC. Estos países pertenecen a los más afectados porque más de diez millones de sus habitantes rurales dependen directamente del algodón para sus ingresos. En Burkina Faso p. ej., dos de los 11 millones de habitantes dependen del algodón como fuente de ingresos mientras que se calcula que unos cinco millones dependen de él de forma indirecta. Tradicionalmente, los países francófonos de África occidental han sido más gravemente afectados que el Brasil en la “saga” del algodón.

En los comunicados publicados conjuntamente en Dakar, Bamako, Ouagadougou y Cotonou, ROPPA (Red de Organizaciones Campesinas y Agricultores de África Occidental) y la Asociación Africana de Compañías del Algodón expresaron su preocupación sobre las subvenciones norteamericanas y europeas que asfixian el sector algodonero de sus respectivas economías. Calificaban en particular la iniciativa estadounidense como una violación de la Cláusula de Paz del Acuerdo sobre la Agricultura (AA). Dicha cláusula prohíbe los subsidios agrarios para todos los productos que excedan el tope definido en 1992. Irónicamente, desde el 2001, las subvenciones de los EE.UU. para el algodón han correspondido al doble de ese límite.

Hace poco los gobiernos expresaron en Burkina Faso su preocupación sobre los efectos distorsionantes que una progresiva liberalización tendría sobre sus economías. El tema más urgente en la agenda de los gobiernos de África occidental francófona es cómo luchar contra las subvenciones estadounidenses al algodón. En sus países, en el período entre 1999 y 2002, los subsidios norteamericanos al algodón han causado pérdidas en un total de US\$ 334 millones. Los gobiernos y las ONGs de África occidental francesa están más unidos en la cuestión del algodón. Por consiguiente, en el futuro, cualquier

negociación entre estos países y la OMC girará sobre el algodón, las subvenciones del Norte y el acceso a los mercados. Durante más de dos décadas, las economías de muchos países francófonos, incluyendo Burkina Faso, Malí, Senegal, la República de África Central, la Costa de Marfil, la República de Benin, Togo y Camerún han sufrido graves retrocesos por los inmensos subsidios del Norte y por la competencia de hilos y textiles sintéticos de Asia y Europa. En la actualidad, los EE.UU. gastan US\$ 6.000 millones por año, solamente en subvenciones al algodón. Los países francófonos de África occidental alegan que sus países están perdiendo sustanciales ingresos en el sector de exportación por las subvenciones del Norte al algodón.

### **Las ONGs, propuestas de reformas y estrategias post-Cancún de África occidental**

Después de las negociaciones de Cancún, las organizaciones no gubernamentales en África occidental han continuado enfatizando los temas sustanciales y la importancia de normas en la OMC. En Ghana y Nigeria, las ONGs han sido muy críticas respecto a los temas de Singapur que condujeron al fracaso de las negociaciones. En un taller post-Cancún organizado por el NTN (Red Nigeriana del Comercio) en Abuja, a principios de diciembre del 2003, los participantes concordaron de forma unánime que „las negociaciones complementarias de la OMC sobre la agricultura no serían productivas por el hecho que los países en desarrollo y los desarrollados se habían atrincherado en defensa de sus posiciones“. Sin embargo, las ONGs nigerianas expresan su preocupación sobre las negociaciones multi- y bilaterales que su Gobierno mantiene actualmente con países desarrollados. En particular, sostienen que „acuerdos bilaterales tales como el AGOA y el EU-ACP pueden ser aprovechados por los países desarrollados para revertir cualquier mejora lograda en Cancún por los países africanos.“

En retrospectiva, la avalancha de críticas a la OMC, antes y después de Cancún, tiene su origen en infinitos factores. En principio, los observadores de África occidental califican de inmensamente desequilibrados los términos, objetivos y efectos de la OMC a través de los años, al igual que la manera cómo la organización ejecuta sus actividades. Los eventos de Cancún han conllevado, en muchos países de África occidental, un proceso de reflexión en busca de alternativas al régimen de la OMC. Los talleres post-Cancún y las deliberaciones organizadas por gobiernos y organizaciones no gubernamentales en la subregión de África occidental, enfocaron principalmente hacia tácticas y estrategias alternativas para sus transacciones con la OMC. Invariablemente, muchos países de África Occidental, incluyendo Ghana y Nigeria, se han expresado a favor del fortalecimiento de las instituciones económicas regionales tales como ECOWAS (Comisión Económica de los Estados de África Occidental). Con una población de más de 250 millones de habitantes, el mercado de ECOWAS p. ej. promete una opción viable para sus miembros.

Un taller post-Cancún realizado por organizaciones no gubernamentales en septiembre del 2003 en Accra (Ghana) señaló que „en Cancún, los países de África Occidental estaban mejor organizados que en ocasión de reuniones previas de la OMC y fueron capaces de articular sus intereses“. Observó además que un amplio espectro de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del Norte y del Sur, incluyendo el *Third World Network (TWN)*, *Oxfam GB*, *Christian Aid* y *Action Aid* deben atribuirse el

mérito de haber educado y movilizado a los *stakeholder* (beneficiarios; grupos e individuos interesados) relevantes antes de la cumbre. El foro indicó que la cuestión clave para los países africanos presentes en Cancún era cómo proceder en los temas sustanciales.

Reflexionando sobre los recientes acontecimientos en Cancún, el Vicesecretario General de GAWU (Sindicato General de los Trabajadores Rurales), Kingsley Ofei, dijo que „debemos entender que no se puede ignorar la OMC y el comercio“ por sus „efectos devastadores sobre nuestra población“. De modo similar, en el 6º Encuentro de Análisis y Estrategia post-Cancún celebrado en Accra, Ghana, entre el 2 y el 5 de diciembre del 2003, las organizaciones de la sociedad civil auspiciadas por *Third World Network* (TWN) hicieron la siguiente declaración:

- Junto con miles de organizaciones de la sociedad civil en el mundo entero, nos hemos opuesto a las interminables tentativas de los países industrializados del Norte de abrir aún más, mediante sus manipulaciones, las economías de los países africanos y otros países en desarrollo en beneficio de sus corporaciones transnacionales.
- Tenemos la esperanza de que el colapso de la Conferencia de Cancún lleve al abandono de las prácticas antidemocráticas en la OMC.
- Reiteramos nuestra posición de que los acuerdos, procesos e instituciones de la OMC son injustas hacia los países africanos y los países en desarrollo en general.
- Reafirmamos la reivindicación fundamental de la sociedad civil expresada en la declaración de la Plataforma de la Sociedad Civil Internacional: „¡Encógete o hún-dete!“ (*Shrink or Sink*), que la institución OMC debe transformarse en su totalidad o encarar su colapso total. Para lograr esto, exigimos lo siguiente:
  - a. Que se retiren del programa los cuatro temas de Singapur.
  - b. Rechazamos que el texto de Derbez sea el fundamento del marco para la discusión sobre la agricultura, ya que esto favorecería a los países desarrollados en detrimento de los países africanos y los países en desarrollo en general.
  - c. Instamos a fortalecer las alianzas creadas por los países en desarrollo para las negociaciones sobre la agricultura en Cancún, particularmente el G20 y la alianza de SP y SSM (Productos Estratégicos y Mecanismos Especiales de Salvaguardia).
  - d. En solidaridad con los productores africanos de algodón, apoyamos que se replantee la propuesta de los respectivos países.
  - e. Solicitamos la reintegración de la propuesta exhaustiva de revisión del Acuerdo sobre los ADPIC (*TRIPS*) como fue presentada por los países africanos.
  - f. Rechazamos las negociaciones sobre el EPA (Acuerdo de Asociación Económica, *Economic Partnership Agreement*) que no garantizaría el libre comercio entre la región africana y la UE.
  - g. La integración regional de África debe buscarse independientemente de los procesos del EPA.

## Conclusión

Siguiendo la lógica de estos argumentos y conjeturas, los países de África occidental desconfían de que la agenda de la OMC sea enfocada más sobre la economía mundial sin reflejar las necesidades y criterios identificados en sus respectivos países. Por consiguiente, los gobiernos y las ONGs de la subregión están unidos en torno al hecho de que la OMC no es una institución justa; sin embargo, tienen grandes diferencias sobre cómo abordar los problemas relacionados con la OMC. Mientras que los gobiernos generalmente tienen una actitud más favorable en relación a métodos conservadores por sus compromisos bi- y multilaterales, las ONGs, por el contrario, desean métodos más radicales y proactivos para tratar los temas de la actualidad. En general, los países de África occidental están a favor de eliminar en futuras negociaciones las inconsistencias y anomalías más patentes que fueron identificadas. Sobre todo quieren que se tomen medidas para el monitoreo externo y periódico del funcionamiento y de los efectos de todos los acuerdos de la OMC, y que aquellas sean más imparciales e integrales que los procesos regulares o especiales de revisión aplicados actualmente por la organización.

El hecho de que se permita continuar con las subvenciones directas e indirectas, así como otras formas de ayuda gubernamental a la agricultura en los países altamente industrializados y económicamente avanzados es visto unánimemente como una de las inconsistencias más evidentes de la OMC. Los países de África occidental también están preocupados por el hecho de que el acuerdo de la OMC sobre los subsidios es especialmente improductivo. De ahí que en este momento los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales estén adoptando estrategias para la identificación y superación de los obstáculos en la OMC. En línea con estos objetivos, la Comisión Económica para África (ECA) y Ghana realizaron una reunión post-Cancún en Addis Ababa, Etiopía, el pasado 28 de noviembre.

En particular, los países están cuestionando por qué se excluyen expresamente del sistema de arbitraje de la OMC las disputas bajo el acuerdo *anti-dumping* que usan sobre todo los países desarrollados, p. ej. los EE.UU., como dispositivo proteccionista contra las exportaciones competitivas de los países de África occidental. Como forma de contraestrategia, los países de África occidental han subrayado la necesidad de proveer cierto „espacio“ para sus países, con inclusión de los Términos Especiales y Diferenciados (*Special and Differential Terms: SDTs*). Esto fue originalmente negociado bajo el régimen del GATT (Acuerdo General de Tarifas y Comercio) en la era pre-neoliberal. No obstante, con el paso del tiempo, la adopción y adaptación de los SDTs no ha funcionado de manera satisfactoria. Esto se debe al reconocimiento de que el tratamiento de países desiguales como iguales es básicamente injusto. Irónicamente, los derechos „diferenciados“ y las exenciones sufren constante presión desde dentro de la OMC, al tiempo que fuera de la organización son socavadas y contradichas a través de programas, sobre todo de las Instituciones Financieras Internacionales como el Banco Mundial y el FMI.

*Yakubu Zakaria, PhD, trabaja para la Fundación Heinrich Boell en Lagos/Nigeria.*

*Traducción Inglés – Castellano: Andrea Ceschi*

## Cancún señala los rumbos de la política exterior del Gobierno Lula

Por Fátima V. Mello

Brasil nunca había visto un debate público tan amplio sobre la OMC como en ocasión de la Reunión Ministerial realizada en Cancún. La prensa de gran divulgación, la televisión y los medios alternativos colocaron la conferencia de Cancún en el centro de su atención por una clara razón: Cancún era la prueba suprema para la política exterior del nuevo Gobierno. Aunque Lula ya había asumido el poder en enero, hasta la fecha la opinión pública nacional e internacional desconocía cómo se posicionaría en la mesa de negociaciones sobre el comercio internacional.

Antes de que Lula llegara al poder, la política exterior nunca había sido foco del debate de la sociedad brasileña. En un balance del primer año del Gobierno Lula, la revista *O Globo* afirmó que „nunca en la historia reciente hubo un Ministro de Relaciones Exteriores tan destacado dentro del Gobierno y tan conocido en la sociedad como Celso Amorim. En los últimos tres meses, la política externa recibió muchísima atención en eventos que proyectaron una imagen positiva del Brasil. Ciertamente esto también aumenta la autoestima de la gente. Además de los viajes de Lula hubo el éxito de Cancún, el contratiempo de Trinidad y Tobago; y en seguida las tensas negociaciones en torno al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) que resultaron en un cambio estructural más cercano a lo preconizado por Brasil. El año cierra con un acto de gran importancia para la integración sudamericana: el acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina.“ (*O Globo*, 20 de diciembre del 2003).

El presente texto pretende resumir el estado de cosas del intenso debate en Brasil sobre Cancún y sus consecuencias e indicar algunas perspectivas de los diferentes actores sobre el papel y el futuro de la OMC.

### **La OMC y la integración sudamericana son prioritarias**

Para comprender el estado del debate brasileño sobre Cancún, es importante tener en cuenta dos factores: primero, el Gobierno brasileño considera la OMC como un foro absolutamente fundamental e insustituible para sus intereses, ya que en este organismo multilateral la situación de negociación puede caracterizarse por una correlación de fuerzas más equilibrada. En segundo lugar, adicionalmente a la prioridad concedida a la OMC, Brasil —que siempre negocia colectivamente con el MERCOSUR— mantiene negociaciones para la conclusión de acuerdos comerciales regionales con la Unión Europea, la Comunidad Andina y en el ámbito del ALCA, además de haber abierto o renovado, a lo largo del 2003, el diálogo con países africanos y del Medio Oriente; así como para una iniciativa de integración entre el Brasil, la India y Sudáfrica. O sea, la política exterior del Brasil en el área del comercio concibe el amplio abanico de negociaciones como „tablero de juego“ donde el país debe buscar un equilibrio permanente para realizar sus intereses de la mejor manera posible.

Por ejemplo, al tiempo que apuesta en el G20, el Brasil pone esfuerzos en la construcción de la integración en América del Sur, un objetivo prioritario de la diplomacia brasileña desde hace muchos años. Recientemente se dieron pasos importantes en esta dirección, primero con la firma del acuerdo MERCOSUR-Perú al que le siguió semanas más tarde el anuncio del acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

Dada la prioridad de la que gozan la integración sudamericana y el fortalecimiento del marco multilateral de la OMC, la diplomacia brasileña ha apostado por vaciar el „table-ro“ del ALCA, donde entiende que la correlación de fuerzas es muy desfavorable al país. Las recientes tendencias en las negociaciones no dan lugar a duda sobre la estrategia brasileña de intentar mantener el umbral de la OMC y alejarse al máximo del modelo del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA) que trasciende las reglas de la OMC en diversos aspectos.<sup>69</sup> El resultado de la última reunión ministerial de Miami es fruto de la propuesta brasileña sobre un acuerdo entre los 34 países de las Américas (con excepción de Cuba) con compromisos comunes mínimos que no vayan más allá de las reglas de la OMC (aunque manteniéndose la amplia agenda de temas negociados); y a partir de esta base común los países podrían negociar acuerdos adicionales a los amplios esquemas bi- o plurilaterales.

### **La evaluación de Cancún del Gobierno brasileño**

De acuerdo a la prensa de gran divulgación, análisis de los órganos de gobierno y declaraciones del Ministro Celso Amorim en el Senado en relación a Cancún, Brasil sigue invirtiendo el máximo de sus esfuerzos diplomáticos para que la OMC continúe jugando un rol central. O sea, Brasil considera nocivo para sus intereses un escenario en el que la OMC perdiera influencia y los países en desarrollo tuvieran que enfrentar a los países desarrollados en las condiciones menos favorables de negociaciones bilaterales o regionales sin el marco multilateral de la OMC como referencia consistente.

Por eso, el Gobierno rechaza con vehemencia todo intento de responsabilizar al Brasil por el fracaso de Cancún. Según el Gobierno, entre los motivos del colapso de Cancún están las contradicciones de Doha, tanto en la cuestión de los llamados nuevos temas<sup>70</sup>, que sobrecargaron la agenda que se trataría en Cancún como también (y principalmente) la falta de compromiso de los EE.UU. y de la UE en honra de los acuerdos sobre la agricultura de Doha (véase la propuesta presentada por ambos un mes antes de Cancún, que tiraba al suelo cualquier posibilidad de implantar el llamado „Programa para el Desarrollo“ y produjo polarización sobre el tema de la agricultura en vísperas de la Reunión Ministerial). Otro problema había sido la poca habilidad en la conducción de la conferencia, comenzando por el proyecto de la declaración ministerial, presentado por la Presidencia del Consejo General antes de la llegada a Cancún, que contenía una visión muy

---

<sup>69</sup> Uno de los ejemplos más conocidos de las previsiones OMC-plus contenidas en el TLCAN es la cláusula inversor versus Estado en el capítulo 11 (Inversiones) que permite que inversores privados demanden a gobiernos si consideran que las leyes nacionales pueden perjudicar sus potenciales ganancias. Tras casi una década del TLCAN, esa cláusula ha dado origen a diversos procesos judiciales, con una clara tendencia a la pérdida de capacidad decisoria de los estados respecto a políticas y reglamentaciones en las áreas de protección al medio ambiente y servicios públicos, entre otros.

<sup>70</sup> Los llamados nuevos temas, o temas de Singapur, son: inversiones, contrataciones públicas, políticas de competitividad y facilitación del comercio.

desequilibrada: al tiempo que incorporaba elementos de la propuesta de los EE.UU. y la UE, ignoraba las propuestas sobre agricultura del grupo de países que más tarde sería conocido como el G20.

Para el Gobierno brasileño, el tema más interesante es la agricultura (y en segundo lugar el Acuerdo sobre los ADPIC —o TRIPS—, y Salud Pública ) y fue en un intento de desatascar las negociaciones sobre agricultura que Brasil colocó todos sus esfuerzos para crear el G20. Según el Ministro Celso Amorim, los países del G20 invirtieron toda su capacidad política y técnica para encaminar propuestas concretas que atendieran a los países de diferentes tamaños e intereses y garantizaran la posibilidad de una actuación conjunta en grupo.

Aunque el Brasil siga reiterando que el tema central del G20 es la agricultura y que cualquier intento de ampliar la actuación del grupo sería difícil, está claro que un grupo que reúne países como el Brasil, la India, China y Sudáfrica, entre otros, puede tener implicaciones geopolíticas que no solo pueden desprestigiar y deben incomodar el juego de fuerzas del sistema internacional actual. Con respecto a las relaciones comerciales dentro del G20, empieza a haber diálogos bilaterales y entre bloques de países, señalando que la intensificación de las relaciones entre sus miembros puede ser otro resultado esperado que va más allá de la desobstrucción de las negociaciones sobre agricultura en la OMC.

Un resultado importante de lo ocurrido en Cancún fue la realización de una reunión del G20 en Brasil el pasado 12 de diciembre. La declaración de los ministros allí presentes<sup>71</sup> enfatiza la necesidad de alcanzar de forma integral los objetivos del Programa de Doha, llama a intensificar las negociaciones en el 2004, y reconoce que las necesidades de los países que dependen de preferencias deben ser consideradas, abriendo de esta manera el camino para que las áreas de convergencia y cooperación entre el G20 y el Grupo Africano sean exploradas más ampliamente.

En suma, las evaluaciones del Gobierno brasileño sobre Cancún apuntan a algunas ideas claves que orientarán los próximos pasos de las posiciones brasileñas en las negociaciones en Ginebra. A saber: sólo será posible obtener un consenso si las negociaciones obedecen de manera fiel al mandato de Doha; la agricultura es central en la Ronda y limitará las demás áreas; ya no es aceptable que los acuerdos entre unos pocos países sean la base para el consenso; la única forma de obtener un consenso es buscando compromisos no excluyentes que consideren los intereses de los diferentes Miembros de la OMC.

Cabe además señalar que por primera vez en Cancún el Gobierno brasileño no sólo permitió que ONGs, movimientos sociales y sindicatos viajasen como integrantes de la delegación oficial brasileña, sino que recalcó la importancia de su participación. Claro que estos actores no participaron y siguen sin participar en el proceso de elaboración de las posiciones oficiales del Gobierno. Pero el haber sido incluidos en la delegación y

---

<sup>71</sup> En la reunión del G20 en Brasilia estuvieron presentes delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Nigeria, Paquistán, Paraguay, Sudáfrica, Tanzania, Venezuela y Zimbabue. El Ecuador y el CARICOM enviaron sus representantes. El Director General de la OMC, Supachai Panitchpakdi, y el Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, participaron como invitados especiales.

tenido por lo tanto acceso a las reuniones es un hecho inédito en la OMC; y repercutió también en las negociaciones del ALCA, donde estos actores no gubernamentales integran las delegaciones oficiales (tanto en Trinidad y Tobago en ocasión de la reunión del CNC / Comité de Negociaciones Comerciales, como en Miami, en la 8ª Conferencia Ministerial del ALCA).

### **Como las ONGs y los movimientos sociales brasileños evalúan Cancún**

La construcción del G20 se basa en tres ejes: la eliminación de las subvenciones que distorsionan el comercio y la producción agrícolas, el intento de ampliar el acceso a los mercados y el reconocimiento de las necesidades relacionadas a la seguridad alimentaria para el desarrollo interno (que requieren mecanismos eficientes de tratamiento especial y diferenciado). Este último punto es el más importante desde la perspectiva de ONGs y movimientos sociales brasileños, y la creación del G20 permitió su inclusión en la agenda de la diplomacia brasileña.

Las ONGs y los movimientos sociales del país consideran que los intereses del Brasil no se pueden restringir a la necesidad de expandir las exportaciones del agrocomercio en función de las opciones de la política macroeconómica que exigen la ampliación de las exportaciones. Entienden que la agricultura familiar y campesina, crucial para el abastecimiento del mercado interno —y por lo tanto para la seguridad alimentaria y nutricional— debería haber sido incluida desde hace mucho en la agenda de la política exterior brasileña, en el sentido de defenderla de la liberalización indiscriminada y evitar su exposición a la competencia de las grandes transnacionales de alimentos.

A pesar de haber elogiado en público los esfuerzos estratégicos del Brasil para la formación del G20, las ONGs y los movimientos sociales del país señalan dos puntos criticables: primero, el hecho de que Brasil no priorice la necesidad de defender la agricultura familiar y campesina, siendo preciso que otros países, sobre todo la India, le dieran prioridad a este asunto para su desarrollo interno; porque si hubiese dependido del Brasil, el tema no habría entrado en la agenda de los G20. En segundo lugar, el hecho de que Brasil no haya ni siquiera apoyado la iniciativa de setenta países (liderados por Malasia) de oponerse a la inclusión de los nuevos temas. Al final de la Reunión Ministerial, Brasil concordó en separar los cuatro temas de Singapur e indicó su disposición a negociar por lo menos uno de ellos —facilitación del comercio— mientras daba señales de que no se opondría si las negociaciones sobre contrataciones públicas se limitasen a las cuestiones de transparencia.

Las perspectivas de las ONGs y de los movimientos sociales respecto a Cancún y la OMC en general varían en un amplio abanico de visiones que se podría resumir esquemáticamente en dos grandes campos:

- 1) Un importante segmento de ONGs y movimientos sociales brasileños critica los principios básicos de la OMC, o sea, buscar una creciente liberalización del comercio como camino para el crecimiento económico. Según esta visión, las reglas de la OMC sólo benefician a las grandes corporaciones internacionales y al capital financiero, que desean librarse de cualquier tipo de reglamentación por legislacio-

nes nacionales. Los acuerdos de la OMC no servirían para regular la actividad de las corporaciones, pero sí para limitar la capacidad de acción de los gobiernos y para prohibirles reglamentar las corporaciones. De acuerdo a esta argumentación, los países en desarrollo deben vislumbrar la forma de librarse del círculo vicioso de tener que exportar cada vez más para generar divisas y así poder honrar los compromisos de los intereses de la deuda externa. O sea, deberían dedicarse a las necesidades de sus mercados internos, valorizando la diversificación de la producción local, lo que incluso tendría la ventaja de acortar los circuitos entre productores, distribución y consumidores, ahorrando así la energía gastada en el transporte de los productos a través de grandes distancias. En suma, se debe trabajar hacia la desglobalización, y en consecuencia, hacia la creación de alternativas a la OMC y sus normas, ya que los principios que guían sus acuerdos —trato nacional, nación más favorecida, liberalización progresiva, etc.— consideran como iguales a países desiguales con inmensas asimetrías entre sí, y al final producen más desigualdades.

- 2) Para otro segmento de ONGs y movimientos sociales, el problema de la OMC es que sus reglas son distorsionadas y se aplican padrones dobles que penalizan en demasía a los países pobres: Arguyen que es mejor que el comercio internacional se rija por reglas multilaterales pues en ausencia de éstas los países con menos poder estarían sometidos a la merced de los países más poderosos. Según esta argumentación, la relación de fuerzas más favorable a los países pobres que surgió en Cancún —con la creación del G20 y las alianzas entre los LDCs (*least developed countries*, países menos desarrollados), el ACP (África, Caribe, Pacífico) y la Unión Africana— puede abrir posibilidades positivas de reforma y democratización de la OMC. Según Adriano Campolina, de *Action Aid*: „Con esta nueva relación de fuerzas, Cancún se transformó en una oportunidad para progresos sustanciales en las cuestiones planteadas por los países en desarrollo. El fracaso significa que siguen en vigor, al menos por un determinado período, las reglas injustas que benefician a los países ricos. No obstante, como el borrador de la declaración final no reflejaba el nuevo balance de fuerzas generado por las coaliciones de los países en desarrollo, al final fue mejor no llegar a un acuerdo que aceptar un acuerdo perjudicial que desperdiciaría esta nueva situación política. Además, si bien es cierto que no fue posible lograr avances en el sector de la agricultura, también es verdad que los países en desarrollo consiguieron bloquear una ofensiva para abrir la negociación de los nuevos temas. En fin, los países en vías de desarrollo salen de Cancún unidos y fortalecidos. Al reanudarse las negociaciones multilaterales de comercio, esos países estarán en una mejor posición que en Cancún para alterar las reglas de comercio.“<sup>72</sup>

A pesar de estas diferentes perspectivas, no cabe duda que frente al protagonismo que viene asumiendo el Gobierno brasileño en las negociaciones del comercio internacional, las ONGs y los movimientos sociales del país deberán enfrentar el desafío de trascender su actuación focalizada en la esfera nacional y pasar a actuar de forma más activa en la construcción de alianzas internacionales con otros actores de la sociedad civil. Al fin y al cabo, las articulaciones del G20 y las iniciativas de integración regional deben ser monitoreadas por actores no gubernamentales y presionadas por los intereses de la so-

---

<sup>72</sup> Campolina, Adriano - „Significados e Desafios do Colapso de Cancún”, *Action Aid*, octubre de 2003.

ciudad. La capacidad analítica de estos actores debe ser incrementada en el sentido de avanzar en el debate sobre temas como p. ej. el tipo de ampliación de la agenda de los G20 que pueda interesar a la sociedad civil, o el significado que debe tener la integración sudamericana para diferenciarla de la creación de otra área de libre comercio más; o si las organizaciones de la sociedad civil deben invertir en el debate sobre la construcción de políticas comunes de seguridad alimentaria para el Cono Sur.

### **Perspectivas para el futuro**

El colapso de Cancún fue la señal de algo mucho más trascendente que los atolladeros de la reunión en sí (agenda sobrecargada, mala conducción de las negociaciones al final, etc.). En realidad, la crisis de legitimidad de la OMC viene haciéndose cada vez más visible ya desde Seattle, empezando por las enormes concesiones que los países pobres tuvieron que hacer en Doha para hacer viable un consenso, y está relacionada a dos grandes factores. En primer lugar, Cancún expuso de forma más definitiva lo que ya se había revelado en relación al proceso antidemocrático de toma de decisiones: los países más pobres ya no aceptan que se impongan las decisiones tomadas en la *Sala Verde*, en mini-ministeriales o en el círculo exclusivo del *Quad* (EE.UU., UE, Japón, Canadá). La creación del G20 es la respuesta directa a esta demanda por una correlación de fuerzas más equilibrada; y los EE.UU. y la UE revelaron en Cancún que no están dispuestos a ceder en el sentido de formas más democráticas para la toma de decisiones. Tanto es así, que en el post-Cancún estos países pasaron a invertir más tajantemente en acuerdos bilaterales, regionales y hasta a defender el formato multilateral para las negociaciones en el ámbito de la OMC.

En segundo lugar, la crisis de la OMC muestra que los atolladeros revelan que existen muchas dudas sobre la pertinencia de las premisas liberalizadoras que dieron origen a la OMC. Ni siquiera los países industrializados que defienden la retórica de liberalización se muestran dispuestos a aplicar en sus propias economías las políticas que propagan para otros países, aunque sigan defendiendo y hasta imponiendo su aplicación en los países del Sur. Es preciso reconocer además que la inclusión de los nuevos temas —y por lo tanto la ampliación del mandato de la OMC— fue defendida por poquísimos países, principalmente por los EE.UU., la UE y Japón. O sea, la gran mayoría de los países no están dispuestos a la transformación de áreas cruciales de sus economías y de sus esferas sociales con el objeto de negociaciones comerciales.

En realidad, la discusión sobre el futuro de la OMC debería comenzar por tratar de restringirla a una organización multilateral que trate exclusivamente del comercio, interrumpiendo de esta forma la creciente tendencia de extender cada vez más su mandato a cuestiones ligadas a la limitación del poder decisorio de los países miembros. Es esta una posición defendida con frecuencia por el Gobierno del Brasil: la OMC no debe adoptar reglas que inhiban la capacidad de los países de decidir sobre las políticas públicas, industriales, sociales y de desarrollo que desean adoptar.

El año 2004 será crucial para el futuro de la OMC, ya que si no hay progreso rumbo a la conclusión de la Ronda de Doha quedará muy poco de la ya frágil legitimidad de la organización. De parte del Brasil habrá importantes movimientos. Por un lado, el país

seguirá invirtiendo esfuerzos para que el G20 fortalezca su papel y de esta forma dé nuevas esperanzas a la Ronda y sentido a la propia existencia de la OMC. Por otro lado, en junio se realizará en Brasil la UNCTAD XI y diversos actores gubernamentales y no gubernamentales desean hacer de la reunión un momento de profundo debate sobre las reglas del sistema multilateral de comercio. Hay noticias de que el G20 tendrá su próxima reunión nuevamente en Brasil durante la UNCTAD XI. Además de esto, y no menos importante, la última y decisiva Reunión Ministerial del ALCA también se realizará en el 2004 en Brasil; y Brasil jugará en este „tablero“ según las posibilidades y limitaciones del proceso en curso en la OMC.

Los rumbos del debate en el Brasil dependerán fundamentalmente de la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de conservar su papel protagónico dentro del Gobierno, en la conducción de las negociaciones. Esto es importante, si tenemos en cuenta que dicho protagonismo ya ha sido cuestionado e incluso atacado por diversos sectores del empresariado, cuando la diplomacia brasileña comenzó a jugar más duro en las negociaciones del ALCA en ocasión de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), realizada en Trinidad y Tobago. En realidad, mientras que, por un lado, los sectores del agrocomercio y otros sectores industriales interesados en incrementar las exportaciones y el accesos a los mercados suelen razonar exclusivamente de acuerdo a sus intereses sectoriales y particulares, por el otro, el Ministerio de Relaciones Exteriores es un actor capaz de articular los intereses dominantes en toda la sociedad, que son necesariamente múltiples y —frecuentemente— antagónicos.

Entre los intensos debates existentes en todas las áreas de la política doméstica brasileña con respecto a los rumbos del Gobierno Lula, tal vez sean los debates en torno a la política exterior los que más claramente apuntan a una búsqueda de equilibrio de intereses y por eso es que esta área hasta el momento ha sido, al mismo tiempo, la más innovadora y la más democrática.

*Fátima V. Mello es asesora del Núcleo de Relaciones Internacionales de FASE y Directora Ejecutiva de REBRIP (Red Brasileña por la Integración de los Pueblos)*

*Traducción Inglés – Castellano: Andrea Ceschi*

## México: El campeón mundial en tratados de libre comercio muestra actitud de reserva

Por Gerold Schmidt

Sólo dos semanas después de que la conferencia ministerial de Cancún fracasara, el presidente de Brasil Lula, se trasladó a México para realizar una breve visita de Estado. Sin mencionar directamente a los Estados Unidos, Lula expresó su convicción de que México y Brasil deberían cooperar en los campos diplomático, político y económico, para consolidar un papel de liderazgo en América Latina, que permitiría enfrentar la pobreza y defender los intereses comunes ante otros bloques. En el contexto del ALCA, una de las tareas comunes sería negociar con otros de igual a igual. Hasta principios de 2004, el Gobierno mexicano del presidente Vicente Fox no había reaccionado claramente a esta oferta de cerrar filas en Latinoamérica. Estar a la expectativa y mantener un bajo perfil en las discusiones sobre la OMC y el ALCA, parece ser la consigna. Es comprensible. En la creciente cercanía económica y política con los Estados Unidos, sería temerario voltear demasiado hacia otro lado. La experiencia de qué tan rápido un "G20plus" puede volverse un "G20menos" a causa de las deserciones en serie de países latinoamericanos con economías pequeñas (Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Costa Rica), no es algo que precisamente avive los ánimos en este sentido.

### **Después de Cancún: Las contemplaciones del Gobierno y de la economía privada**

Cancún dejó huellas en este país anfitrión que en el pasado se pronunció en favor de ampliar casi sin condiciones al libre comercio y los acuerdos correspondientes. Es sin embargo difícil juzgar cómo es que el Gobierno mexicano percibe y evalúa el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC más a detalle. En los temas de la OMC, el ALCA o el Plan Puebla Panamá, los secretarios de economía y de relaciones exteriores no se distinguen por exponer los pormenores de sus planes ante la opinión pública y discutirlos públicamente. Podemos sin embargo formarnos una imagen general, partiendo de diversas declaraciones provenientes de los círculos del Gobierno.

México co-representó como miembro del entonces G20plus, la resistencia contra la introducción de los temas Singapur (Protección a los inversionistas, competencia, transparencia de las compras gubernamentales, facilitación del comercio) al interior de las negociaciones de la OMC y al mismo tiempo, expresó su desacuerdo por los altos subsidios agrarios de los países industrializados. Sin embargo, y al contrario que muchas organizaciones no gubernamentales en el país, el Gobierno no ve como un éxito ese final sin resultados de la Conferencia; ya que desde su punto de vista no hay alternativas a la OMC. "La función de la OMC como instrumento para abrir mercados y poder definir cuáles son las reglas del juego, aún es válida y no debe cuestionarse..." dejó muy claro unas semanas después de Cancún, Eduardo Ramos, coordinador para la OMC en la Secretaría de Economía. También afirmaba que una reducción de los subsidios agrarios solamente sería posible en el contexto de la OMC. Ramos, quien además durante la conferencia ministerial era el vocero de la delegación mexicana, no ve conflicto alguno a futuro entre los tratados comerciales bilaterales y multilaterales, ya que según él todos

deben complementarse. De forma por demás emblemática no aventuró ningún pronóstico sobre los pasos que siguen en las negociaciones de la OMC.

El presidente Vicente Fox se pronunció en Octubre, en la 11ª cumbre de la APEC en Bangkok, a favor de volver al dinamismo anterior de la OMC, para poder así alcanzar los objetivos fijados para el 2005, que se refieren a lograr que se dé un mercado mundial sin limitaciones, sin subsidios, sin aduanas, y "justo para todas las naciones". Sus críticos ven en este cuadro de objetivos, puros buenos deseos y un intento por encontrarle la cuadratura al círculo. El Gobierno por su parte, evita comprometerse con declaraciones públicas muy concretas con respecto a la OMC. Cuando se encontraron el 10 y 11 de Octubre representantes de los Estados del G20plus en Buenos Aires, no se presentaron, lo que es sintomático, ni el secretario de relaciones exteriores Ernesto Derbez ni su sucesor en la secretaría de economía, Fernando Canales. Hechos como el fracaso de los embajadores en la OMC, en una iniciativa para acordar un nuevo ciclo de negociaciones a mediados de Diciembre en Ginebra, no obtienen comentario alguno por parte del Gobierno.

El hecho es que el Gobierno, después de la conferencia ministerial de la OMC, ya no alaba y glorifica todo lo que traiga un sello de libre comercio, lo que se expresa también en una política modificada con respecto a los tratados bilaterales pendientes. El tratado comercial con Uruguay, relativamente de poca importancia, se firmó todavía el 15 de Noviembre. Pero lo que entonces se manejó como un último intento por alcanzar un acuerdo comercial con Japón, fracasó rotundamente en Diciembre. Las conversaciones, que todavía pocos meses antes de Cancún parecían avanzar tenazmente hacia el fin de consolidarle a México su posición como campeón mundial de los tratados de libre comercio, se estrellaron en los subsidios agrarios del país asiático. En el transcurso de las negociaciones México uso un tono rudo que no acostumbra. El presidente Fox empezó en Octubre en Tokio: "Sólo firmaremos un acuerdo si es muy ventajoso para México..." con lo que hizo una primera señal en el sentido de un posible fracaso. Un poco después se expresaría el secretario de economía Fernando Canales con la frase: "Nos gustaría ver mayor flexibilidad" y siguió atizando el fuego a principios de Noviembre: "Es mejor no firmar ningún tratado de libre comercio con esta nación, que tener un tratado deficiente." Si en algún momento posterior, este acuerdo que oficialmente todavía se está buscando con Japón va a lograrse, es dudoso. No se ha pactado hasta ahora fecha alguna para continuar con las conversaciones.

La verdadera sorpresa es que las negociaciones para tratados comerciales con Panamá, Singapur, Argentina, Corea, Nueva Zelanda y Australia, se congelaron. Los tratados firmados hasta ahora, deben consolidarse y deben usarse en todo su potencial, cree Canales, quien desde hace un año es secretario. Entretanto, también el Gobierno ya se dio cuenta de lo que sus críticos de la iniciativa privada mexicana, del sector de las ONG y el ámbito académico ya sostenían desde hace tiempo: Los tratados comerciales en sí mismos no tienen un valor propio, y aparte del controvertido TLCAN, la dinámica de las relaciones económicas entre los socios comerciales se ha transformado muy poco a partir de la firma de tratados de libre comercio.

Canales ha declarado que la suspensión en las negociaciones con los países recién mencionados fue decidida en concordancia con la economía privada. Los empresarios mexicanos no tienen, empero, una posición unificada con respecto a la cuestión del libre comercio. Como corresponde a su naturaleza, los representantes en la economía de los gremios del comercio exterior que apuestan a la conquista de nuevos mercados, no están de acuerdo con esta nueva actitud reservada del Gobierno. Al interior del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) hay, según declaraciones de su presidente Héctor Rangel, varios miembros que exigen y están por frenar la euforia por el libre comercio, para poder primero hacer más competitiva a la propia economía. Esta posición que ya existía desde antes de Cancún, tras las experiencias de la Conferencia de la OMC seguramente ganó importancia al interior de las organizaciones de la economía y frente al Gobierno.

Cuando el Gobierno se detiene, de ninguna manera se está despidiendo de los principios de su política económica anterior. Se trata, dicho en otras palabras, de matizar, y darse una pausa para tomar aliento. Es interesante en cualquier caso que México después de Cancún en forma clara no está apostando a las formas de negociación bilaterales, sino que quiere fortalecer el multilateralismo: "Ahora tomarán su curso los procesos de globalización y la integración a través de las instancias internacionales como la OMC", según el secretario de economía.

### **El factor China y el TLCAN**

Por la nueva actitud contemplativa del Gobierno, puede hacerse responsable a la conferencia ministerial de la OMC sólo parcialmente. Dos puntos adicionales deben mencionarse aquí: La entrada en escena de China en el mercado mundial y la evaluación de diez años de TLCAN, en estos meses varias veces emprendida. En lo que respecta a China, este país está en el mejor sendero para quitar a México su lugar como segundo socio comercial más importante de los Estados Unidos. Además de que las importaciones chinas baratas ponen a las empresas que producen para el mercado interno, bajo presión. México enfrenta dolorosamente, los significados de una combinación entre liberalización comercial e insuficiente preparación de la propia economía, como ha pasado con el caso del TLCAN.

El balance del TLCAN es, a pesar de haberse triplicado el volumen comercial con los Estados Unidos, decepcionante. No solamente el Banco Mundial afirmó en un reporte publicado a mediados de diciembre, que la promesa de que el tratado convertiría a México en un socio de la misma categoría que Canadá y los Estados Unidos, no se cumplió. El ex subsecretario de comercio exterior, Luis Bravo, admite en retrospectiva: "Pensamos que todo pasaría de por sí... que por el sólo hecho de tener un tratado comercial, todo se solucionaría por añadidura. Hasta se decía que la mejor política industrial sería precisamente el no tener una política. Ahora vemos que eso no era cierto." Ángel Villalobos, quien como subsecretario para las negociaciones comerciales internacionales de la secretaría de economía ocupa hoy un cargo equiparable, habla de un probable "exceso en el discurso". Villalobos también acepta que las pequeñas empresas mexicanas (pequeñas y medianas industrias solamente participan con poco más de 5 por ciento de las exportaciones mexicanas) así como los estados al Sur en su totalidad tampoco obtuvieron beneficios del TLCAN. También ve deficiencias en el Gobierno para en-

frentar los problemas estructurales del país así como para ofrecer suficiente apoyo a los sectores más débiles.

El estudio publicado en diciembre con la participación decisiva de la Red mexicana frente al tratado de Libre Comercio (RMALC) titulado *Lecciones del TLCAN: El alto costo del "libre" comercio*, resume los pobres resultados del TLCAN para la mayoría de la población mexicana a pesar del enorme ascenso del intercambio comercial con los Estados Unidos:

- Solo algunas empresas mayores exportadoras controlan el comercio exterior y están muy disociadas del resto de la economía interna.
- El tratado tuvo en mucho menor medida efectos en la ocupación, que lo pronosticado por sus promotores. En los tres primeros años bajo el Gobierno de Fox, incluso volvió a crecer el desempleo.
- Valorados en pesos, los salarios en México son más bajos que antes que iniciara el TLCAN.
- Los precios de los bienes de consumo de la canasta básica subieron mucho más que lo que se pagó a los productores agropecuarios por sus productos. Los productores de productos básicos como el maíz, frijol, trigo arroz y cárnicos, son los que más resintieron apertura del comercio, mientras que la agroindustria de hortalizas experimentó un impulso mayor.
- No se llegó a la diversificación de la economía pronosticada. Todavía un 45 por ciento de los ingresos por exportación provienen del sector de la maquila, donde el porcentaje de los insumos comprados en México para esta industria de armado alcanza solo un tres por ciento.
- La migración hacia los Estados Unidos no se frenó de ninguna manera por el TLCAN.
- El crecimiento promedio de la economía en el periodo del TLCAN llegó apenas al uno por ciento y con esto, se quedó por debajo del crecimiento durante otros periodos comparables.

### **Perspectivas: OMC y ALCA**

Si realmente se aprendieron lecciones duraderas para las negociaciones futuras en la OMC y el ALCA, esto podrá verse en las próximas semanas. Una primera señal la dio la cumbre extraordinaria de la Organización de Estados Americanos realizada del 12 al 13 de Enero en la ciudad mexicana de Monterrey, a la que asistieron 34 jefes de los Estados miembros. Aún en contra de la resistencia explícita expresada con antelación por Brasil, Argentina y Venezuela, los Estados Unidos pudieron introducir un párrafo que se refiere al ALCA en la declaración final. Esta incluye entre otros puntos: "apoyamos el acuerdo ministerial sobre la estructura y la calendarización aceptada para cerrar las negociaciones del ALCA en los plazos dispuestos..." México defendió siempre en la cumbre y sin la menor reserva, la posición de los Estados Unidos. En unas cuantas semanas se tratará en la también mexicana ciudad de Puebla, que actualmente es la sede del secretariado del ALCA, si los comités de negociaciones logran ponerse de acuerdo sobre las regulaciones básicas y las reducciones arancelarias que deberán ser válidas para todos los miembros del ALCA.

En cuanto al ALCA, las señales de México son contradictorias: Por un lado no está claro para la opinión pública, si será primero la secretaría de economía o la secretaría de relaciones exteriores, quien lleve a cabo las negociaciones. Oficialmente a esto se le denomina cooperación, mientras que los medios lo califican como pleitos por estar compitiendo. También sobre el significado real que el Gobierno va a atribuirle al acuerdo, en vista de los acuerdos comerciales ya existentes con la mayoría de los países del continente, podemos especular.

El conservador presidente Fox sorprendió a mediados de Noviembre en la 13ª Cumbre Iberoamericana en Santa Cruz, Bolivia, con la declaración de que el objetivo principal del ALCA debería ser "el desarrollo social y económico de las economías más pequeñas, de los más pobres, los más rezagados, de lo contrario no tiene ningún sentido el crear un área de libre comercio continental." La firma del acuerdo, dijo Fox, podría depender del cumplimiento de este objetivo. Y "que nadie piense que el ALCA debe ser un mecanismo sólo para el comercio, ni mucho menos para que las naciones grandes tengan mercado en los países pequeños."

Casi simultáneamente declaraba sin embargo Fernando de Mateo, el funcionario responsable de las negociaciones de comercio internacional en la secretaría de economía, que el ALCA es un instrumento "de la mayor importancia" para ahorrarse otros acuerdos individuales sobre todo con los países del MERCOSUR. De Mateo, quien subrayó la interdependencia del estado de la discusión entre la OMC y el ALCA, en repetidas ocasiones se manifestó a favor de una más amplia liberalización de las ramas de la industria mexicana. Los productos y los servicios deberían poder circular con las menores limitaciones en todo el Continente Americano. En sus palabras se pueden encontrar pocas pistas que apunten a que se vaya a realizarse una reorientación básica de la política económica. El secretario de economía Fernando Canales se mostró frente a una comisión de la cámara de diputados, poco satisfecho con los "avances" de Miami. Estos no podían considerarse de grandes alcances, ni tampoco incluyentes. Criticó además el hecho de que no se tomara como uno de los temas la supresión de los subsidios agropecuarios.

El punto de los subsidios agrarios tal vez es el único, donde se podría construir un puente entre el Gobierno y las múltiples ONG mexicanas opuestas al TLCAN, al ALCA y a la OMC. Cuando poco después de Cancún se otorgó todavía muchísima importancia al G20plus y su resistencia, apoyada por México, uno de los países miembro, contra los países industrializados; podían suponerse incluso alianzas estratégicas entre el Gobierno conservador y los críticos a la globalización mexicanos. Ahora todo se ve diferente. El Gobierno admite la necesidad de reformas en puntos específicos del TLCAN, el ALCA y la OMC, pero no cuestiona los tratados y a la institución como tales. La mayoría de las ONG que trabajan el tema tienen otra posición muy diferente. Al TLCAN se le percibió como un hecho desastroso para México, que tendría que servir como un ejemplo que hoy alertara a la conciencia. En consecuencia hay un rechazo radical al ALCA y a la OMC. Mientras el concepto de la oposición, elaborado por la Alianza Social Continental en el documento "Alternativas para las Américas" en gran parte muestra el sello de RMALC, hay pocas propuestas alternativas con respecto a la OMC. Una idea se dirige a la sustitución de la OMC por negociaciones económicas multilaterales bajo el techo de las Naciones Unidas. En este contexto el fracaso de Cancún es expresamente

bienvenido. Desde la perspectiva de los críticos a la globalización mexicanos, este fracaso se evalúa en forma realista como el haber ganado una batalla y nada más, pero también se percibe como una prueba de que los caminos multilaterales de la negociación bajo el signo del libre comercio no están fatalmente determinados.

*Gerold Schmidt, residente en la Ciudad de México, trabaja con revistas y agencias como "ila" y "Pool de Noticias de Latinoamérica" (Nachrichtenpool Lateinamerika - npl).*

## Las negociaciones sobre la agricultura y la emergencia del G20 - Un punto de vista de la India

Por Biswajit Dhar

La Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún se celebró con un telón de fondo de considerables retos que desafiaban la novata organización, siendo el más grande de ellos la propuesta de incluir las preocupaciones de los países en vías de desarrollo. Esta dimensión fue agregada al programa de trabajo de la organización a través del mandato ministerial de la Conferencia de Doha. La Declaración Ministerial de Doha (DMD) fue de singular importancia ya que trató de reconciliar las aspiraciones de desarrollo de los países en desarrollo con los imperativos del proceso de globalización. Este enfoque del programa de trabajo post-Doha surgió de la creciente demanda de los países en desarrollo de incluir la dimensión del desarrollo en el régimen comercial como elemento integrante. Sin embargo, a pesar del ímpetu general del programa de trabajo post-Doha, los países desarrollados han pujado por la inclusión de nuevos temas a la OMC, además de presionar por una profundización acelerada del proceso de liberalización en los sectores donde tienen sus intereses sustanciales.

Además de proveer el marco general, la DMD brindaba el plan de trabajo para la conducción de negociaciones. No obstante, la mayor parte de los puntos claves no pudieron tocarse por causa de las divergencias irreconciliables entre los miembros. En consecuencia, la Conferencia Ministerial de Cancún asumía más importancia aún como un foro para resolver las diferencias que hubiese ayudado a encaminar un poco las negociaciones.

### **La revisión del Acuerdo sobre la Agricultura**

De todos los acuerdos que se revisan actualmente, tal vez el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) sea el más importante. Aunque en los últimos años las negociaciones para la revisión del AA tuvieron lugar según el programa incorporado al Acuerdo, el mandato de los Ministros en la Conferencia de Doha estipulaba claras directivas para este proceso de revisión para incorporar la dimensión de desarrollo. De acuerdo a los ministros, „el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integral de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las “Listas de concesiones y compromisos” y, según proceda, a las reglas y disciplinas que han de negociarse, de forma que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural“. Por lo tanto, al enfatizar que la seguridad alimentaria y el desarrollo rural deben recibir la debida importancia, el mandato de negociación para la revisión del AA claramente otorga la atención adecuada a los intereses de los países en desarrollo.

De igual importancia era, desde el punto de vista de los países en desarrollo, la meta de largo plazo que los ministros establecieron para las negociaciones de la revisión del AA. Los ministros indicaron que las negociaciones deben „establecer un sistema de comer-

cio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre ayudas y protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales“. Para apreciar la importancia de este objetivo basta mencionar el hecho que los grandes actores en la agricultura internacional han apoyado sus sectores agropecuarios concediendo subsidios desmesuradamente altos.

Las distorsiones del mercado ocasionadas por estos subsidios afectaron a la mayoría de los países en desarrollo en dos formas. Primero, sus productos sufren la competencia injusta de mercancías subvencionadas producidas por productores más grandes y, en segundo lugar, estos productos subvencionados presentan una seria amenaza para sus productores domésticos. De ahí que sea primordial para los países en desarrollo disciplinar los regímenes de subvención.

De hecho, estos argumentos han condicionado la respuesta de los países en desarrollo en las negociaciones sobre la revisión del AA. Para la mayoría de los países en desarrollo la revisión del AA fue una oportunidad de ensamblar un paquete global de reformas de las políticas agrícolas mundiales, que abarcaría los tres pilares del AA: ayuda interna, competencia de las exportaciones y acceso a los mercados. La mayoría de los países en desarrollo prioriza el fortalecimiento de la disciplina de los subsidios dada su tardía implantación.

Al mismo tiempo, sin embargo, los países en desarrollo alegan que las negociaciones sobre la revisión del AA deben considerar la preocupación de la mayoría de sus economías por la seguridad alimentaria y la subsistencia. Argumentan que este objetivo podría alcanzarse con la incorporación de previsiones inteligentes respecto al trato especial y diferenciado. La Declaración Ministerial de Doha apoyaba esta posición de los países en desarrollo declarando que „el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integral de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las “Listas de concesiones y compromisos” y, según proceda, a las reglas y disciplinas que han de negociarse, de forma que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo“.

Según el calendario estipulado por el DMD, la fecha límite para presentar las grandes líneas de la estructura del AA revisado sería el 31 de marzo del 2003. En el período previo a la Conferencia Ministerial de Cancún, los miembros de la OMC debían indicar la medida en la que estarían dispuestos a hacer compromisos. Esos plazos parecen una realidad distante en la presente coyuntura, debida en gran parte a las claras diferencias que los miembros de la OMC tienen sobre las grandes líneas del AA revisado. Mientras que los países desarrollados, especialmente los EE.UU. y la UE no han sido capaces de resolver sus diferencias sobre el acceso a los mercados y la disciplina de subsidios, los países en desarrollo han presentado en forma bastante rotunda sus áreas centrales de interés en relación a la seguridad alimentaria y de la subsistencia. Estas diferencias persistían aún después de que el Presidente del Comité de Agricultura presentara su proyecto de compromiso que tenía como fin que los partidos en disputa permaneciesen en la mesa de negociaciones. Aunque una rápida resolución de las diferencias sea improbable, los países en desarrollo deberían tener en cuenta que podrían sufrir grandes presiones de los países desarrollados una vez que los EE.UU. y la UE hayan sido capaces de

acordar un marco después de resolver sus diferencias. Los actores más pequeños en el sistema de comercio internacional serán muy conscientes del hecho que no pueden permitir otro acuerdo sobre el sector agropecuario en la OMC que no les ofrezca nada en términos sustanciales. Esto hace indispensable forjar lazos con los países que comparten su opinión para poder influenciar el proceso de negociación.

## **Las propuestas del G20**

Los argumentos presentados hasta la fecha por los países en desarrollo al Comité de Agricultura han encontrado su poderosa expresión en las propuestas de los países del G20 en el período previo a la Conferencia Ministerial de Cancún. La importancia de este grupo de países en desarrollo reside en el hecho de que fueran capaces de presentar un conjunto de propuestas que demuestra una visión de más largo plazo del régimen mundial de agricultura, a pesar de tener expectativas muy variadas en relación al sector agrario. En otras palabras, las propuestas tenían como objetivo presentar un paquete de reformas políticas para el sector agrícola que fuera de naturaleza sostenible.

Uno de los resultados más evidentes de la creación del G20 fue una dimensión absolutamente nueva en las dinámicas del proceso de la OMC. Más significativo aún fue que este grupo de países en desarrollo consiguiera acordar un marco que contenía los elementos claves de los asuntos negociados en el área de la agricultura, aún cuando los respectivos sectores agrícolas de sus miembros tuviesen aspiraciones muy divergentes. A nuestro parecer, esto fue posible porque los países del G20 planteaban un marco que permitiera el desarrollo sostenible de la agricultura en los países de la OMC a largo plazo. De esta forma, mientras se acordó que los países en desarrollo necesitarían un plazo más largo para implantar el programa de reformas, se subrayó que los países desarrollados tendrían que resolver de manera eficiente el problema de sus subsidios que distorsionan el mercado.

Las propuestas expresaban claramente su apoyo a una reducción significativa tanto de las ayudas internas como de las subvenciones a las exportaciones que —según el G20— deberían eliminarse sucesivamente en un plazo determinado.

La propuesta del G20 relativa a la ayuda interna subrayó la importancia que sus países miembros conceden a una reforma integral de las subvenciones agrarias de los países desarrollados. La propuesta tenía como fin reducir sustancialmente la ayuda interna e incluía también algunos elementos de los subsidios de la „Caja Verde“, además de eliminar la „Caja Azul“. No obstante, al mismo tiempo la propuesta buscaba fortalecer algunas condiciones con relación al trato especial y diferenciado para que las preocupaciones claves de los países en desarrollo sobre la seguridad alimentaria y la subsistencia pudieran tratarse de manera adecuada, teniendo en cuenta sus compromisos bajo el AA.

Los países del G20 propusieron que se estableciera una escala de porcentajes para reducir todos los subsidios que distorsionan el comercio sobre la base específica por cada producto. Primero fue preciso definir la diferencia entre los límites superior e inferior. La segunda condición establecía que para los productos cuyos subsidios superasen la media en un período aún no especificado se proponía, como base para la reducción, el

nivel superior de la mencionada escala. La misma base para la reducción se proponía para los productos de exportación y que representaban un determinado porcentaje de todas las exportaciones mundiales en un período por definir. Esta fórmula para la reducción de los subsidios que distorsionan el comercio tendría un fuerte impacto sobre los grandes usuarios de subvenciones, particularmente los EE.UU. y la CE ya que apuntaba a las subvenciones que favorecen productos en los que ellos están significativamente presentes en el mercado internacional. La tercera condición propuesta por el G20 con respecto a la reducción de subsidios decía que durante el primer año de aplicación de la nueva disciplina, toda ayuda interna que distorsione el comercio debería reducirse a un determinado porcentaje. Esta condición incorpora un argumento incluido en las propuestas de negociación de varios países, según el cual los países industrializados deben reducir su ayuda interna en el primer año de aplicación. De acuerdo a algunos países como la India, esta reducción debería ser del 50% de la pagada en el año 2000.

Uno de los argumentos más importantes que los países en desarrollo presentaron en la revisión del AA fue que algunos elementos de la ayuda interna, hoy exentos de los compromisos de reducción, deberían incluirse en los mismos. Reflexionando sobre este argumento, los países del G20 propusieron eliminar las subvenciones de la „Caja Azul“, y reducir y/o fijar un máximo para los países desarrollados a los pagos directos de la „Caja Verde“, incluyendo las „ayudas desconectadas“. Dado que los principales países subvencionadores —miembros de la OMC— habían reorganizado su cartera de ayuda interna trasladando subvenciones a las Cajas „Azul“ y „Verde“, esta propuesta podría frenar los subsidios de manera bastante considerable llevando a una eficiente reforma de las políticas agrarias.

Respecto al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo se propuso que los subsidios concedidos por estos países a campesinos con bajos ingresos y pocos recursos que no están incluidos en los compromisos de reducción, deberían extenderse para incluir programas con enfoque y objetivos específicos.

En el área de la competencia de exportaciones se discutieron con más intensidad los tres temas siguientes: (i) subsidios a la exportación, (ii) créditos para la exportación y (iii) disciplina sobre operaciones de ayuda alimentaria.

El G20 propuso eliminar las subvenciones a las exportaciones en el área de la agricultura durante un determinado período y con una primera fase en la que se excluirían los subsidios para productos de interés para la exportación de los países en desarrollo. Esto era consistente con la posición expresada en las negociaciones por todos los países de este grupo. En relación a créditos para la exportación se propuso que las disciplinas deberían aplicarse por medio de un método fundado en reglas. Se propusieron disciplinas adicionales para la prevención del desplazamiento comercial a través de operaciones de ayuda alimentaria como parte de la disciplina de la competencia en el sector de exportación.

Se buscó extender las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado, fijadas en el Artículo 9.4, que permiten que los países en desarrollo apliquen subvenciones indirectas a la exportación.

El marco propuesto por los países del G20 hizo efectivo el trato especial y diferenciado que ellos venían favoreciendo. De acuerdo a este marco, los países desarrollados deberían aceptar cortes considerables a los aranceles sobre los productos cubiertos por el AA. Además de proveer mejores oportunidades de acceso mediante la expansión de las cuotas arancelarias y la eliminación de cupos arancelarios. El tercer punto de las propuestas en torno al acceso a los mercados con respecto a los países desarrollados consistía en acabar con el uso de SSG (Salvaguardias Especiales para la agricultura). Según la propuesta, estos elementos „contribuirán a una mejora sustancial del acceso a los mercados de todos los productos de una manera eficiente y mensurable“.

La reducción arancelaria resultaría de la aplicación de una fórmula mixta que incluiría rebajas medias y la “fórmula suiza” por un lado, y la eliminación de aranceles, por otro. Para las líneas arancelarias sujetas a reducciones medias, productos procesados se someterían a mayores cortes arancelarios para atender al problema del aumento de aranceles. Además, los países desarrollados estarían obligados de fijar un máximo a los aranceles para productos agrícolas. Con respecto a la franquicia arancelaria (acceso *duty free*) se propuso que el mismo debería proveerse tanto para todos los productos tropicales como también para otros productos agropecuarios que representan una parte de lo que exportan los países en desarrollo.

En lo referente a los países en desarrollo, el marco proponía que estos países se „beneficiarían de ...rebajas arancelarias más pequeñas y períodos de implantación más largos, así como de la instalación de SP (sigla inglesa de Productos Especiales) bajo condiciones por determinar en las negociaciones“. De esta manera se favorecía una reducción arancelaria media y una reducción mínima por línea arancelaria como en la Ronda de Uruguay. A diferencia de los países desarrollados, los países en desarrollo no estarían obligados a hacer ninguna concesión ni para expandir las TRQs (sigla inglesa de contingentes arancelarios) existentes ni para rebajar los cupos arancelarios. Además de eso, los países en desarrollo podrían aprovechar un SSM (Mecanismo especial de salvaguardia) cuyo alcance dependería del impacto de los cortes arancelarios a los que estarían sujetos dichos países.

\*\*\*\*\*

El impasse de Cancún se produjo básicamente por la intransigencia de los países desarrollados de aceptar el hecho que los países en vías de desarrollo pueden perfectamente tener una agenda que concuerde con sus necesidades de desarrollo. Es por lo tanto imperativo que los países industrializados demuestren flexibilidad de modo que el sistema multilateral de comercio sea capaz de contribuir a la construcción de un orden económico mundial más equitativo.

*Dr. Biswajit Dhar es profesor titular y director del Centro de Estudios sobre la OMC del Instituto de Comercio Exterior de la India, en Nueva Delhi.*

*Traducción Inglés – Castellano: Andrea Ceschi*

## El colapso de Cancún, la regionalización del comercio en Asia y las oportunidades para nuevas alianzas

De un documento estratégico de la *Asia-Pacific Network on Food Sovereignty (APFS)* [Red Asia-Pacífico sobre Soberanía Alimentaria].

### 1. El colapso de Cancún

Cancún significa un desafío para la agresiva agenda de comercio de los países desarrollados y pone frenos a toda imposición adicional a las vulnerables economías del Sur. En esto, el colapso de la 5ª Reunión Ministerial en Cancún es significativo ya que trae nuevas posibilidades de revocar el ataque de la liberalización del comercio y la globalización a las economías de las personas.

Un análisis más profundo de los acontecimientos, previos a la reunión ministerial y durante ella, sugeriría una interacción entre los factores que condujeron eventualmente al colapso de las negociaciones en Cancún. Por un lado, Cancún expuso fuertemente los conflictos de intereses entre los países desarrollados que dominaron y marcaron el sistema „basado en normas“ de la OMC en favor de sus intereses, y los países en vías de desarrollo y sus pueblos, cuyas necesidades e intereses han sido dejados de lado.

Encima de esto, Cancún refleja la creciente contradicción entre y dentro de los países desarrollados, particularmente los EE.UU. y la UE, donde a raíz de su competencia por un acceso más grande a los mercados de mercancías, servicios e inversiones, cada uno trata de sobrepasar al otro en las negociaciones. Ambos mantienen su posición proteccionista a favor de sus sectores agropecuarios, empeñados en aumentar cada vez más sus subvenciones para capturar mercados más grandes donde vender su superávit agrícola. Mientras que el conflicto entre estos intereses en agricultura se pudo manejar en cierta medida a través de una propuesta común de EE.UU. y la UE que presentaron previo a Cancún, el creciente descontento de los países en desarrollo por los procesos que han estado marginalizando sus asuntos propulsó la creación de nuevas alianzas que desafiaron abiertamente la posición atrincherada de importantes actores. En particular, el G20, liderado por la India, el Brasil, y China, buscaba cortes sustanciales a la ayuda interna y la eliminación de las subvenciones a la exportación en los países desarrollados. Las otras alianzas bloquearon eficientemente las negociaciones sobre los nuevos temas que —para muchos países en desarrollo— representan la embestida definitiva contra su capacidad de definir su propio curso de desarrollo. Es esta recién descubierta fuerza de negociación de los países en desarrollo, la que ha impedido en gran medida un resultado que hubiera creado más desventajas para las naciones más pobres.

Mientras que muchos sostienen que la posición independiente de los países en desarrollo fue influenciada por el empeoramiento de las crisis políticas y económicas internas causadas por la adherencia a políticas económicas neoliberales, no hay que subestimar la contribución de la creciente resistencia de los movimientos sociales y las ONGs que se comunicaron durante dos años con los negociadores y las „capitales“. Ciertamente los movimientos sociales y las ONGs que estuvieron en la primera línea de la campaña

contra la OMC han influenciado las corrientes de resistencia dentro de la propia organización.

Por otro lado, el unilateralismo de los EE.UU. fue muy evidente en Cancún; los EE.UU. expresaron abiertamente su disgusto con los desafíos lanzados por las coaliciones de los países en desarrollo y advirtieron que proseguirían en su agenda de liberalización del comercio con los países dispuestos a cooperar. Muchas voces comentaron que los EE.UU. prefirieron ver el colapso de la reunión ministerial, ya que en vista de las elecciones presidenciales que tendrían lugar en el 2004, y por la creciente presión interna en favor de más medidas proteccionistas, no podían comprometerse a una liberalización más agresiva.

Seguramente las dinámicas que condujeron al colapso de las negociaciones de Cancún siguen marcando los acontecimientos que están emergiendo post-Cancún.

## **2. Los mejores momentos post-Cancún**

El nuevo contexto tras Cancún se caracteriza por las siguientes tendencias:

1. En el contexto del colapso de las negociaciones multilaterales, crece la tendencia hacia tratados de libre comercio regionales y bilaterales más onerosos. Los TLCs regionales y los TLCs bilaterales (BTAs – Acuerdos Comerciales Bilaterales y BITs acuerdos bilaterales de nuevo tipo que tienen mayor alcance) son mecanismos importantes en la profundización de la liberalización del comercio. Esto debilita más la agricultura porque la expone a las inversiones, patentes y derechos de cultivadores de plantas, etc.

2. La UE y los EE.UU. insisten en el uso del „texto Derbez“ como punto de partida para negociaciones formales mientras que, al mismo tiempo, parecen estar frenando el inicio de negociaciones aún cuando más países están impulsándolas. En la Cumbre del APEC en octubre del 2003, los EE.UU. lideraron a los países del APEC al solicitar la reanudación de negociaciones sobre la base del texto de Derbez. Como ese texto es reflejo fiel de las posiciones sobre la agricultura que los EE.UU. y la UE ya habían tomado antes (declaración conjunta de ambos sobre la agricultura del 13 de agosto del 2003), este desarrollo demuestra que los EE.UU. y la UE continúan comprometidos en mantener y proteger sus ayudas internas y sus subvenciones a la exportación. El texto de Derbez propone la „fórmula mixta“ para la reducción de los aranceles, favoreciendo la posición de los países desarrollados de conservar aranceles altos para sus productos sensibles; protege también la ayuda interna de los EE.UU. y la UE que distorsiona el comercio internacional porque les permite „cambiar de caja“ y conservar los subsidios elevados de la „Caja Verde“ que supuestamente no tiene efecto distorsionante sobre el comercio y no determina un plazo definitivo para eliminar las subvenciones. Con estas disposiciones, es seguro que no mejorará la mala opinión que muchos países en desarrollo tienen del texto.

3. Aumenta la presión política contra la nueva unidad de los países en desarrollo, sobre todo por parte de los EE.UU. y también de la UE. Algunos países en desarrollo de Centroamérica han sucumbido a las presiones saliendo del G20.

4. A pesar de la creciente oposición doméstica y de la comunidad internacional, los EE.UU. han conservado su ímpetu en la agresiva persecución de su agenda hegemónica y unilateral.

5. Los gobiernos de los países en desarrollo enfrentan en las capitales cada vez más la presión por parte de una creciente resistencia contra el neoliberalismo que exige oposición contra las imposiciones adicionales a sus economías; esta resistencia no proviene solamente de los movimientos sociales sino también de ciertos sectores de las élites económicas que han sido perjudicadas por la embestida de la desenfrenada liberalización comercial que va en dirección única. Como bloque de negociadores, los países en desarrollo pueden ofrecer resistencia eficiente contra los EE.UU./ UE. Pero en el futuro las tendencias dentro de este bloque van a dirigir el curso de su posición. Los grandes países exportadores de productos agrícolas posiblemente se pongan a largo plazo en contradicción con los demás países en vías de desarrollo, ya que esas naciones persiguen de manera agresiva sus políticas agropecuarias orientadas a la exportación y ciertamente dañarían a los pequeños campesinos en los países en desarrollo.

### **3. . El contexto en los dos próximos años**

Aunque el colapso de Cancún puede haber impedido una mayor liberalización de las economías de los países en desarrollo, en muchos de ellos no han cambiado las realidades económicas fundamentales. Las economías del Sur, agrarias en su mayoría, han permanecido profundamente estancadas en la crisis. La agricultura de subsistencia de la cual dependen millones de hogares campesinos ha sido prácticamente aniquilada por la competencia injusta de productos del Norte inmensamente subvencionados.

El problema en el campo ha empeorado porque las grandes corporaciones del agrocomercio han expulsado a campesinos pobres de sus tenencias. La incidencia de pobreza e inseguridad alimentaria en muchos países en desarrollo ha aumentado ostensiblemente desde hace cuatro o cinco años a medida que la agricultura a pequeña escala se ha hecho cada vez menos viable. Pero no solamente la agricultura se ha visto afectada, sino también se arruinaron sectores claves de las industrias nacionales, incapaces de „competir en el libre mercado“. La liberalización del comercio y la globalización han desencadenado masivos reemplazos de mercancías y productos agropecuarios nacionales, lo que a su vez causó la destitución de pequeños productores y empresarios. De esta manera, mientras que para unos pocos la liberalización ha promovido crecimiento, en la mayoría de los países estas políticas han resultado en un desempleo a gran escala, obligando a un número creciente de personas a aceptar empleos inestables, peligrosos y mal remunerados para poder sobrevivir.

En los próximos dos años, la situación política en la mayoría de los países en desarrollo se hará más difícil todavía ya que se prevé que sus economías continuarán en declive; la resistencia de sus pueblos contra la globalización neoliberal seguirá ganando terreno y el espacio para conseguir un desarrollo nacional será severamente restringido por la OMC y la agresiva agenda estadounidense para una integración y liberalización económica más profunda a nivel bilateral y regional. En muchos países en desarrollo, 2004 es

año de elecciones y por eso un año significativo para crear espacios para cambios políticos.

En los EE.UU., la campaña electoral del 2004 seguirá influenciando la política comercial promovida por el Gobierno de Bush a los niveles multilateral, regional y bilateral. Pero debido a sus tendencias unilateralistas, si el régimen actual ganase las elecciones, pujaría más hacia acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales. Además, para la „guerra“ contra el terrorismo internacional que declararon los EE.UU. se busca la „cooperación“ de las naciones por medio de concesiones en el comercio y otorgando ayuda militar. Mientras EE.UU. hace la guerra bajo el pretexto de defender la democracia y sus instituciones, su objetivo primordial es imponer su agenda hegemónica y que sus corporaciones transnacionales tomen control de los recursos internacionales y los monopolicen.

En la región, el nuevo impulso post-Cancún, liderado por los EE.UU., hacia la creación de tratados de libre comercio bilaterales y regionales propició la proliferación de estos acuerdos no equitativos. Tal es el caso del Acuerdo de Libre Comercio firmado recientemente entre los EE.UU. y Singapur que fue aclamado por los EE.UU. como modelo regional para los acuerdos de libre comercio. Los EE.UU. y Tailandia han lanzado negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre los dos países durante la reunión del APEC en octubre en Bangkok. En el 2002, los EE.UU. y Tailandia ya firmaron un Acuerdo de Facilitación del Comercio e Inversiones (TIFA por sus siglas en inglés). Malasia y las Filipinas, dos países que tienen acuerdos marco bilaterales sobre el comercio y las inversiones (TIFA) con los EE.UU. seguirán en breve. Estos acuerdos bilaterales pertenecen a la EAI (sigla en inglés de Acción Estadounidense para la Iniciativa ASEAN) que fue lanzada por el Presidente George W. Bush durante la Cumbre del APEC en octubre del 2002 para reforzar los lazos bilaterales con los países del ASEAN. Otros países desarrollados como el Japón y Australia han comenzado a establecer pactos comerciales bilaterales con los países de la región del ASEAN. Australia y Tailandia habían negociado un pacto comercial que establecería relaciones económicas más estrechas entre los dos países. Se espera que el acuerdo comercial sea firmado principios del 2004.

Es preciso examinar minuciosamente las implicaciones del modelo del Acuerdo Bilateral de Comercio entre Singapur y los EE.UU. ya que es el primer acuerdo bilateral de comercio más amplio en la región. Mediante él los EE.UU. buscan expandir el acceso a los mercados de mercancías, servicios, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual e incluso prevé la cooperación en materia de la promoción de los derechos laborales y ambientales. Algunos observadores piensan que este Acuerdo de Libre Comercio, Singapur podría representar una „puerta trasera“ por la cual los países desarrollados podrían penetrar, manipular y dominar la economía del ASEAN.

A nivel del ASEAN, se promueve un nuevo regionalismo por medio de la Comunidad Económica del ASEAN (AEC en sus siglas inglesas) lanzada en la 9ª Cumbre Anual del ASEAN recientemente celebrada en Bali, Indonesia. Este nuevo Acuerdo de Comercio Regional es de gran alcance: no sólo cubre el comercio de mercancías y servicios como es el caso de la OMC, sino que incluye la integración más profunda de sus miembros en los llamados „asuntos detrás de la frontera“, tales como inversiones, políticas macro-

económicas y financieras, trabajo, armonización de los sistemas jurídicos, etc. La idea que persigue el AEC es lograr un mercado único con 530 millones de personas en los países Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam en 17 años. Un Área de Libre Comercio del ASEAN está prevista para el año 2010, y un mercado común al estilo del Mercado Europeo para el 2020.

Adicionalmente, en la reciente Cumbre Anual del ASEAN, los países miembros firmaron un pacto comercial con el Japón que abriría el camino a un acuerdo de libre comercio entre este país y el ASEAN. En Bali se lanzó también la primera fase de negociaciones para un Área de Libre Comercio (FTA en sus siglas inglesas) entre China y el ASEAN. El Área de Libre Comercio China-ASEAN está previsto para el 2010 con los seis primeros países miembros del ASEAN y en 2015 se incluirán los miembros menos adelantados del ASEAN, tales como Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. La misma cumbre también concordó con India de instalar una solución similar con este país hasta el año 2016.

En el Sur de Asia desde la última reunión del SAFTA (sigla en inglés de Área de Libre Comercio de Asia del Sur) se han hecho esfuerzos de instar a los miembros a cerrar un acuerdo de libre comercio. El borrador de tal acuerdo deberá estar listo en el encuentro del SAFTA en Katmandú en la última semana de noviembre. A diferencia de la India y Paquistán, no se espera que los países menos desarrollados como Bangladesh, Nepal y Bhután se beneficien de este acuerdo. Fuera del SAFTA, la India tiene acuerdos bilaterales con países más pequeños como Nepal.

Dado que los países desarrollados y sus corporaciones transnacionales son la mayor fuerza detrás de los nuevos acuerdos de comercio regionales y bilaterales, se hace necesario escrudiñar y desafiar este hecho. Los tratados de libre comercio limitados como el AFTA-CEPT ya han ocasionado el desempleo de campesinos pobres y pequeños productores. Un Acuerdo Comercial Regional del tipo AEC tendría un impacto mucho más nocivo sobre las economías más débiles y sectores como la agricultura, que a duras penas se mantienen vivos. Está claro que el AEC y el nuevo regionalismo que promueve no están hechos para la vasta mayoría de los pueblos de la región, sino para los „*big players*“, los grandes actores: sobre todo las corporaciones transnacionales que pueden operar libremente en toda la región por medio de estos TLCs bilaterales y regionales.

Continúa siendo un gran reto para los países en desarrollo y sus pueblos en la región el trabajar hacia una cooperación regional que esté fundada sobre una fuerte solidaridad y el respeto a la soberanía nacional. Tal cooperación debería visar a promover un desarrollo orientado a las personas, las innovaciones y los avances tecnológicos y la protección del medio ambiente y no hacia más expansión y liberalización del comercio que produjeron la expulsión y el empobrecimiento masivos de la mayoría.

El papel de liderazgo de China y la India en el *Grupo de los 20* es importante en cuanto que puja por este regionalismo alternativo. Sus posiciones positivas en las negociaciones de la OMC así como su creciente poder económico deben traducirse en un liderazgo regional responsable. La solidaridad genuina entre las naciones de la región e incluso dentro de la alianza puede establecerse tan sólo si los intereses de los países en desarrollo en relación a la agenda comercial de los poderosos países ricos están bien armoniza-

dos. Mientras que la India y China son grandes exportadores agrícolas que tendrían mucho en juego en la búsqueda y, por consiguiente, la concesión de acceso a los mercados para productos agropecuarios, los países importadores netos de alimentos como Filipinas, Indonesia, Bangladesh, etc., buscarían obtener más protección para sus sectores agrarios contra importaciones baratas de alimentos. De esta forma, para estos países se haría preciso unirse en torno a una demanda articulada específicamente sobre el asunto de la reivindicación de sus derechos soberanos a proteger sus agriculturas mediante el control directo de las importaciones, como un ejemplo, lo cual les fue negado en el presente Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

El acceso a la OMC para los países menos desarrollados (LDCs en su sigla inglesa) de la región también es un asunto crucial ya que muchos de estos LDCs se han comprometido a un proceso acelerado de liberalización que incluso ha dejado atrás los compromisos contraídos por los otros países en desarrollo miembros. El caso de Camboya y Nepal, cuyos términos de acceso fueron aprobados por la 5ª Reunión Ministerial de Cancún, debe ser examinado y desafiado, a la luz de experiencias con la aplicación que han tenido muchos países en desarrollo de la región, que tomaron medidas rápidas de liberalización sin considerar su impacto sobre los sectores pobres y vulnerables.

Los desafíos de los acontecimientos que se vienen revelando post-Cancún y, particularmente, el persistente punto muerto de las negociaciones de la OMC, así como las perspectivas de una situación mundial económica y política en declive, infligida por la crisis del neoliberalismo y la globalización encabezada por las corporaciones, crean la oportunidad de construir alianzas a varios niveles y de promover las demandas de los pueblos por justicia y soberanía económicas. Los movimientos sociales y las ONGs deben aprovechar esta oportunidad al máximo, exigiendo de sus gobiernos nacionales mayor responsabilidad y solicitando marcha atrás en las políticas económicas que dañaron a las personas. Por otro lado, los gobiernos de los países en desarrollo deben concretizar la posición independiente que tomaron en Cancún mediante la aplicación unilateral de medidas políticas de protección de sus mercancías y productos agropecuarios nacionales contra el *dumping* y la competencia injusta, el aumento de sus ayudas y subvenciones para los campesinos pequeños o de escasos recursos y poniendo fin a cualquier forma de privatización de los servicios públicos que haya estado negando a la gente sus derechos fundamentales a la tierra, la alimentación, el agua y los recursos productivos.

#### **4. La solidaridad Sur-Sur.**

La nueva unión de los países en desarrollo en las negociaciones sobre el comercio debería ser apoyada y fortalecida ya que significa un eficiente contrapeso a la dominación de EE.UU. y UE en la OMC. Pero incluso mientras observamos el carácter progresivo de las coaliciones emergentes, tales como el G20, la Alianza de SP y SSM [Trato Especial y Medidas Especiales de Salvaguardia] y los países del ACP frente a los países poderosos, también debemos ser conscientes de los diferentes intereses y tendencias que impulsan estas formaciones. Muchos de sus miembros son pequeñas economías con mucho en juego en los mercados de EE.UU. y otros países desarrollados; esta limitación podría debilitar o comprometer considerablemente su posición en las negociaciones. Mientras tanto, los líderes de la coalición son grandes países de exportación agropecua-

ria que forman parte del Grupo de Cairns y podrían fácilmente competir con los países desarrollados, si estos eliminasen sus enormes subvenciones. Hay otros países, importadores netos de alimentos, cuyos sectores agrícolas se vieron negativamente afectados por importaciones agrarias subsidiadas y consiguientemente baratas. Por eso es necesario armonizar los intereses de los miembros de estas coaliciones para construir una fuerte base de solidaridad.

En el presente, mientras que una serie de estados centroamericanos ya han salido del G20 debido a la presión de los EE.UU., la mayoría de sus miembros sigue apoyando la posición de la coalición a favor de pujar por la eliminación de las subvenciones agrícolas de los países desarrollados y por mayor acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo. La Alianza de *SP* y *SSM*, al tiempo que sigue buscando atender a las preocupaciones de los países en desarrollo por la seguridad alimentaria y el desarrollo rural exigiendo su propia lista de productos especiales con reducciones arancelarias menos elevadas, sigue ofreciendo la conocida fórmula de continuar y extender la liberalización comercial. De ahí que se haga necesario empujar estas coaliciones hacia posiciones que atiendan los asuntos más fundamentales de desequilibrios y desigualdades en el régimen comercial internacional. Tales posiciones deberían reflejar sobre todo los intereses de los campesinos pobres y pequeños productores, o sea, deberían aumentar la ayuda gubernamental a la agricultura y proteger la producción agraria a pequeña escala del *dumping* y de la competencia injusta a través de firmes medidas de control de las importaciones.

Para contribuir a esta construcción de genuina solidaridad, las ONGs y los movimientos sociales deben ser capaces de presentar posiciones y propuestas alternativas y viables para la cooperación Sur-Sur que incluyan una crítica a la liberalización comercial de la agricultura, que ha devastado los ingresos de millones de campesinos pobres y socavó la seguridad alimentaria a nivel nacional y de los hogares; y ofrecer estrategias para un comercio viable, sostenible y equitativo entre y dentro de las naciones. Este comercio alternativo debería basarse en la meta de cada país y sus habitantes de lograr la seguridad y la soberanía alimentarias, promover una agricultura sostenible, proteger el medio ambiente y la biodiversidad y desarrollar una economía vital, basada sobre un lazo claro entre la agricultura y el desarrollo industrial.

A la luz de esta solidaridad emergente entre y dentro de los países en desarrollo y frente al impulso renovado hacia la creación de relaciones comerciales más estrechas a nivel bilateral y regional, tal vez sea preciso también dirigir la mirada hacia las posibilidades de explorar asociaciones con las economías crecientes en esta región, tales como China y la India, que podrían redundar en beneficio mutuo de los países que participan y, en particular, en beneficio de los campesinos pobres y del vulnerable sector rural de esas economías. Construir capacidades en los LDC sobre la OMC y sobre las negociaciones sobre comercio también sería un importante elemento de esta solidaridad.

*Este documento de estrategia es el resultado de una reunión de los convocantes al APNFS, realizada del 18- 19.11. 2003 en Chiang Mai, Tailandia. El presente análisis se basa en los aportes, discusiones y acuerdos que se lograron en dicha reunión.*

*Traducción Inglés – Castellano: Andrea Ceschi*