

TRAS LA CUMBRE DE HONG KONG¹

DUNCAN GREEN

Dpto. de Campañas y Estudios. INTERMON/OXFAM

GONZALO FANJUL

Coordinador de Investigaciones. INTERMON/OXFAM

ABSTRACT

■ *A diferencia de las pasadas conferencias ministeriales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle, Doha y Cancún, la de Hong Kong 2005 no se hundió en medio de un caos de disturbios callejeros; no forzó las fechas límites de negociación con conclusiones de última hora tomadas cuando los delegados tenían un pie en el avión; y tampoco acabó en un cruce de acusaciones culpándose unos a otros del fracaso de la reunión. Sin embargo, el éxito de la conferencia acaba ahí: El texto acordado en Hong Kong es una oportunidad perdida para poner el comercio al servicio de las personas que viven en la pobreza en todo el planeta.*

Este artículo ofrece un análisis preliminar del resultado de la conferencia ministerial de Hong Kong y analiza las implicaciones para la Ronda de Doha, la OMC y el desarrollo.

■ *Munduko Merkataritza Antolakundearen (MMA) aurreko, Seattle, Doha eta Cancun-eko ministro-konferentzietan ez bezala, 2005eko Hong Kong-oa ez zen kale erasoan anabasaren artean hondoratu, ez zituen data mugak, ordezkariak jada oin bat hegazkinean zutenean hartutako azken uneko ondorioekin bortxatu; ez zuten*

¹ Una versión previa de este artículo ha sido publicada en la *Revista de Política Exterior*, enero, 2006.

bukatu ezta ere, bileraren porrota batak bestari leporatzen. Baina, Konferentziaren arrakasta hor amaitzen da. Hong Kong-en adostutako testua, komertzioa, planeta guztian txirotasunean bizi direnen zerbitzura jartzeko aukera galdu bat da.

Artikulu honek, Hong Kong-o ministro-konferentziaren atariko analisi bat eskaintzen du eta Doha-ko Ronda-rako, MMArako eta garapenerako dituen inplikazioen azterketa egiten du.

■ *Unlike the previous ministerial conferences by the World Trade Organization (WTO) in Seattle, Doha and Cancun, the 2005 one in Hong Kong was not sucked into the chaos of street riots; it did not hasten negotiation deadlines through last-minute decisions made when the delegates were about to leave; it did not finish either with everyone blaming each other for the failure of the meeting. However, that is all about the success of the conference. The agreement reached in Hong Kong is but a missed chance to make trade available also to those stricken by poverty all over the world.*

This article offers a preliminary analysis of the results provided by the Hong Kong conference and studies its implications for the Doha meeting, the WTO and world development.

Presentación

A diferencia de las pasadas conferencias ministeriales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle, Doha y Cancún, la de Hong Kong 2005 no se hundió en medio de un caos de disturbios callejeros; no forzó las fechas límites de negociación con conclusiones de última hora tomadas cuando los delegados tenían un pie en el avión; y tampoco acabó en un cruce de acusaciones culpándose unos a otros del fracaso de la reunión. Sin embargo, el éxito de la conferencia acaba ahí: el texto acordado en Hong Kong es una oportunidad perdida para poner el comercio al servicio de las personas que viven en la pobreza en todo el planeta.

El acuerdo refleja los intereses de los países ricos mucho más que los de los pobres. Aunque la mayor parte de las decisiones principales fueron pospuestas a una reunión que se celebrará a finales de abril de 2006, hay pocas razones para pensar que el escaso liderazgo que los países desarrollados mostraron en Hong Kong vaya a aparecer por sorpresa en los próximos meses.

En esta ocasión la UE fue parte del problema antes que parte de la solución. La intransigencia demostrada por los representantes europeos —encastillados en la defensa de una parte mínima de sus ayudas agrarias, las que resultan más perjudiciales para los países pobres— puso la reunión al borde del colapso. La actitud de los estadounidenses no fue mejor, pero eso no puede suponer una excusa para quien, como la UE, dice estar comprometida en acabar con la miseria en la que vive la mitad del planeta. En el caso de España, su alineamiento más o menos explícito con las posiciones más irreductibles lideradas por Francia contrasta con los compromisos del Gobierno en materia de desarrollo.

Este artículo ofrece un análisis preliminar del resultado de la conferencia ministerial de Hong Kong y analiza las implicaciones para la Ronda de Doha, la OMC y el desarrollo.

1. ¿Qué necesitábamos en Hong Kong?

Cuatro años después del lanzamiento de la Ronda de Doha, a punto de celebrarse esta última conferencia ministerial, las negociaciones comerciales internacionales se encontraban en problemas. El principal de ellos tenía que ver con la frustración expresada por el mundo en desarrollo acerca de los posibles

beneficios que este proceso traería para ellos. Pese a las reiteradas promesas de los países ricos, las negociaciones de esta ronda se han asemejado bastante a las de cualquier otra negociación comercial, en un ejercicio estricto de demandas y concesiones en el que la reducción de la pobreza sólo ha estado en la retórica de los negociadores. Para Oxfam Internacional, si realmente hablamos de una Ronda del Desarrollo, Hong Kong debía haber ofrecido avances concretos en tres ámbitos esenciales:

- Reformar las políticas agrarias del Norte para poner fin a la competencia desleal (dumping).
- Garantizar a los países en desarrollo el suficiente espacio político para proteger a sus campesinos y a su empleo, aprovechando sus ventajas en el sector agrario y promoviendo nuevas industrias manufactureras y de servicios.
- Incrementar el acceso de los productos agrarios e industriales a los mercados de los países ricos.

Semanas antes de la conferencia de Hong Kong se hizo obvio que sus resultados iban a estar muy lejos de estas expectativas, por lo que los esfuerzos de muchos países pobres se centraron en la obtención de un «paquete de desarrollo» que recogiese algunos puntos concretos de particular interés para su prosperidad. Con ello la OMC podía haber recuperado parte de la credibilidad perdida y haber orientado el conjunto del proceso en la buena dirección, de cara a las negociaciones que tendrán lugar en Ginebra a lo largo de 2006. Desgraciadamente, nada de esto ha ocurrido.

2. ¿Cómo hemos llegado a este punto?

El estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales tras la anterior conferencia ministerial de Cancún fue resuelto en parte por un acuerdo alcanzado en Ginebra en julio de 2004, que establecía un marco para continuar las conversaciones. Desde entonces, sin embargo, los progresos en las negociaciones fueron mínimos. Las fechas límite y las reuniones se sucedían, mientras los países miembros de la OMC hacían poco más que repetir posiciones ya conocidas.

La culpa de esta parálisis recayó en gran parte en las políticas agrarias de los países más ricos, en cuya reforma se centran la mayor parte de las reivindicaciones del mundo en desarrollo durante esta ronda. En octubre de 2005, en un esfuerzo por recuperar el tiempo perdido antes de Hong Kong, Estados Unidos y la Unión Europea pusieron sobre la mesa unas propuestas sobre agricultura

que pretendían avanzar en los tres pilares de negociación de este acuerdo (apoyo doméstico, competencia en las exportaciones y acceso a mercados). Sin embargo, un análisis atento de estas propuestas mostraba bastante más retórica que sustancia: ni Europa ni EEUU ofrecían recortes reales en los subsidios o aranceles², y conservaban en el texto muchas de las trampas y excepciones que han permitido a sus gobiernos proteger su agricultura de manera masiva y volcar sus excedentes en los mercados internacionales. Incluso en estas circunstancias, la UE exigió un *quid pro quo* en forma de mayor acceso a los mercados de los países en desarrollo.

En cualquier caso, y pese a sus limitaciones, estas propuestas permitieron impulsar una serie de discusiones con otros socios comerciales e incrementaron las expectativas de cara a Hong Kong.

En las otras dos grandes áreas de negociación (servicios e industria), sin embargo, el progreso fue mínimo o incluso negativo. En NAMA (acceso a mercados para productos no agrarios, en sus siglas en inglés), las conversaciones se estancaron en una discusión sobre el tipo de fórmula que se debía establecer para la reducción de aranceles y qué flexibilidad se daría a los países en desarrollo.

En servicios, los países ricos se mostraron poco satisfechos con las ofertas de los países en desarrollo, por lo que antes de Hong Kong hicieron un intento de cambiar las reglas del juego cuando éste ya había comenzado. En vez de una metodología de «abajo-arriba», en donde —a diferencia de otros acuerdos de la OMC— los países pueden decidir qué sectores incluyen en las negociaciones, la Unión Europea insistió en un formato de negociación que obliga a los países miembros de la OMC a establecer compromisos mínimos tanto en un número de sectores (educación o telecomunicaciones, por ejemplo) como en el nivel de la liberalización³. En un giro muy sintomático de la forma en la que se desarrollaron los trabajos en las semanas previas a la Ministerial de Hong Kong, el coordinador de las negociaciones sobre servicios preparó en octubre de 2005 un texto borrador que encajaba con las demandas de la UE, a pesar de la oposición de los países en desarrollo.

En el último mes antes de la ministerial, y a medida que se hacía claro que las aspiraciones de lograr un texto detallado de «modalidades» (acuerdos con números que luego los países miembros convierten en compromisos adaptados a

² La explicación de este engaño es simple: los recortes no se efectúan sobre el gasto *real* de los países, sino sobre los techos, es decir, sobre lo que podrían llegar a gastar (antes la UE *podía gastar* unos 160.000 millones de euros anuales, y ahora sólo *podrá gastar* hasta 80.000; sin embargo, su gasto antes y ahora es de unos 69.000 millones de euros anuales). De este modo, tanto Europa como EEUU han limitado considerablemente su capacidad de aumentar las ayudas en el futuro, pero nada hace pensar que el nuevo techo vaya a estar por debajo del nivel de gasto actual.

³ Denominado técnicamente «benchmarking».

cada país) no se iban a realizar, el director general de la OMC, Pascal Lamy, y otros pesos pesados empezaron a rebajar las expectativas.

En vista de este panorama, la UE quiso salvar la cara de la conferencia ministerial lanzando la idea del «paquete de desarrollo» al que nos hemos referido antes: si Hong Kong no iba a cumplir las expectativas previstas, al menos podía avanzar en algunos puntos de interés para los países pobres. Las medidas de esta iniciativa incluían la revisión del acuerdo sobre propiedad intelectual (ADPIC) para incrementar el acceso de poblaciones pobres a medicamentos esenciales; acceso libre de aranceles y cuota para los PMA (Países Menos Adelantados); ayuda económica para comerciar; y medidas para abordar el problema de la erosión de las preferencias. Los más escépticos señalaron que el paquete del desarrollo era un intento para desviar la atención de la necesaria reforma de la Política Agraria Común (PAC).

Finalmente, en vez de abordar las cuestiones que hemos descrito, Hong Kong fue esencialmente un ejercicio de peleas encubiertas y ambigüedades, trufadas con algunos pequeños y sobredimensionados pasos en beneficio del desarrollo.

3. ¿Cómo se desarrolló la conferencia ministerial?

Las conferencias de la OMC son a menudo caóticas y la de Hong Kong no fue una excepción, incluyendo el batiburrillo habitual de rumores de cambio de posición, euforias y decepciones, acuerdos, y abandonos y divisiones entre los diferentes grupos, algunos de ellos difundidos a propósito.

Dicho esto, lo cierto es que muchos delegados alabaron la eficiencia y la organización desplegadas por el Gobierno de Hong Kong, y encontraron esta reunión más transparente y participativa que las anteriores. Las conferencias de la OMC funcionan actualmente sobre la base de un sistema pseudo-parlamentario de negociación plurilateral —denominado «de habitación verde»— en el que una serie limitada de países, representantes de los diferentes grupos de interés, se reúnen, negocian e informan después a sus representados. Sin embargo, estas vías de comunicación se deterioraron a medida que los delegados se encontraban más agotados por la falta de sueño y el ritmo de las negociaciones, lo que implicó que en las cruciales horas finales muchos de ellos, en especial de las delegaciones más pequeñas, tuvieron un conocimiento parcial de lo que se estaba discutiendo. El cansancio no hace más que contribuir a la desproporción que existe en la capacidad de los diferentes grupos de negociación. Algunos de ellos, como Estados Unidos (356 delegados) podían turnarse para descansar, mientras que otros como Burundi (tres delegados) trabajaban prácticamente 24 horas al día.

Por otro lado, a medida que un número creciente en países de desarrollo se convierte en parte activa de las negociaciones, se complica la geometría variable de los diferentes grupos de países que trabajan en defensa de intereses diversos. También crece la cantidad de tiempo que deben dedicar a las tareas de consulta y coordinación entre los miembros de la «habitación verde» y los diferentes grupos de negociación. Esta creciente carga informativa supone una enorme presión en una conferencia de tan sólo cinco días.

Lo que es más grave, este sistema no permite abordar algunos aspectos fundamentales vinculados a la rendición de cuentas y el buen gobierno de la OMC, como la elaboración de actas de las reuniones y el tiempo suficiente para analizar los textos y consultar con cada uno de los gobiernos que se encuentran en la capitales. Dicho de forma simple, la OMC sigue siendo, como la denominó Pacal Lamy, una «organización medieval» en la que muchos países firman acuerdos sin saber realmente cuáles son sus implicaciones.

Los asuntos relacionados con el *proceso* de negociaciones pueden parecer irrelevantes, pero no lo son en absoluto, ya que pueden influir de manera determinante en el resultado de éstas. Los delegados del G-90 —un grupo de negociación que incluye a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), los PMA y los miembros de la Unión Africana— experimentaron una frustración creciente al ver cómo algunas de las enmiendas que propusieron al texto fueron simplemente ignoradas por el facilitador y otros responsables de la elaboración del borrador final. Pero el abuso más serio del proceso de negociación fue probablemente el que se desarrolló en las discusiones sobre servicios. El ministro de Corea del Sur, designado para presidir las discusiones en Hong Kong, trató de forzar la aprobación del polémico texto sobre servicios a pesar de la vehemente oposición expresada por algunos países en desarrollo. Al final tuvo éxito, aunque los países pobres lograron introducir una serie de enmiendas que moderaron el contenido final del texto.

Los delegados también informaron de que el secretariado, en particular el nuevo Director General Pascal Lamy, jugó un papel mucho más activo a la hora de promover el acuerdo final, utilizando las reuniones bilaterales (denominadas *confesionarios*) con los negociadores claves para alcanzar un borrador con el que estuvieran satisfechos. En realidad, estas maniobras lograron situar el texto final justo por debajo del nivel de rechazo que hubiese precipitado el abandono de algunos negociadores. Existe sin embargo una línea muy tenue entre el liderazgo que necesita este proceso y la presión para llevar las negociaciones en un sentido determinado. Esta tensión se puso de manifiesto, una vez más, en las negociaciones sobre servicios, donde varios delegados percibieron que el Director General intervenía más allá de lo razonable en las discusiones. Sin embargo, Lamy vuelve a Ginebra con un importante capital político que ahora es esencial para situar los intereses del desarrollo en el corazón de las negociaciones.

4. ¿Quiénes eran los principales bloques de negociación y cuál fue su posición?

En los años que han transcurrido desde la conferencia ministerial de Doha en 2001, hemos podido ver a los países en desarrollo unirse para reforzar su posición en las negociaciones. Al trabajar juntos, grandes coaliciones como el G-20 (liderado por Brasil e India) y el G-33 (liderado por Indonesia y Filipinas) —unidos en temas de agricultura—; o los países ACP, el Grupo de África y los PMA —que cubren todos los temas—, han adquirido una influencia creciente. En particular, Brasil e India se han convertido en los líderes de un heterogéneo mundo en desarrollo y, en consecuencia, se han asegurado un puesto en el grupo más influyente de las negociaciones, junto con la UE y Estados Unidos.

La conferencia de Hong Kong ha sido testigo de la consolidación de los bloques de los países en desarrollo que incluso llegaron a unirse en una alianza aun incipiente denominada «G-110», que se centra en el tema de la agricultura y representa al 80% de la humanidad. El G-20 había solicitado a Brasil que convocase una reunión con los ministros de los países ACP, la Unión Africana, los PMA y el G-33 para comenzar lo que ellos denominaron un «proceso» (aclarando que este grupo no es un retorno a la división Norte-Sur de los años 70).

Pese a la incertidumbre que existe sobre su futuro (les une un enemigo común, pero les dividen sus diferentes intereses negociadores), el G-110 anuló en gran medida la estrategia desplegada por los países ricos para «dividir y vencer» al mundo en desarrollo. Tanto la UE como los Estados Unidos han puesto un gran empeño en distinguir a los quince países en desarrollo más avanzados (Brasil, Argentina, India, China y otros) del resto de países pobres, y obtener de ellos mayores concesiones en NAMA, servicios y agricultura.

Las más que conocidas diferencias internas de la Unión Europea en materia de agricultura le llevaron a reforzar sus exigencias en NAMA y servicios. La UE se resintió también de la mala prensa a la que tuvo que hacer frente, presionada para eliminar sus subsidios a la exportación durante gran parte de la conferencia.

Estados Unidos se mostró limitado por su política interna: mientras los lobbies empresariales se mostraban menos activos de lo habitual, los intereses proteccionistas en los sectores de textiles, industria y agricultura tuvieron un papel más relevante. La respuesta del USTR (Representante Comercial de Estados Unidos, por sus siglas en inglés) pareció entonces centrarse en acuerdos sectoriales y plurilaterales que sirven mejor a sus intereses. En materia de algodón, la actitud de EEUU fue la de siempre: echar balones fuera («el problema no son nuestros subsidios sino las deficientes redes de comercialización en África») y negarse a cualquier reducción significativa de sus ayudas al sector.

Gran parte del debate público se limitó a un cruce de acusaciones entre la UE y EEUU: mientras la primera trataba de mejorar su deteriorada imagen en agricultura con una denuncia de las reticencias norteamericanas a ceder el acceso libre de los PMA a sus mercados, eliminar sus subsidios al algodón y reformar sus programas de ayuda alimentaria, los estadounidenses atacaban de manera permanente la falta de ambición de la UE en materia de acceso a mercados.

Estas tácticas no hicieron más que distraer la atención de los temas más relevantes para el desarrollo, como el «dumping» y el permanente bloqueo de los países ricos a las exportaciones del mundo en desarrollo, permitiéndoles además plantear una ofensiva en NAMA y servicios. Como dijo el ministro indio de Comercio, Kamal Nath, «los países desarrollados hablan en el plenario de una ronda libre para el mundo en desarrollo. Después llegamos a las negociaciones a puerta cerrada y entonces siguen reclamando una ronda libre, pero esta vez para ellos».

Tampoco Canadá y Japón demostraron que el desarrollo fuese parte de sus prioridades. Canadá parecía estar más interesada en defender a sus empresas estatales de comercialización y sus sistemas de control de la oferta, así como en abrir nuevos mercados para sus industrias y servicios. Japón por su parte, mostró poco apoyo a los países pobres, centrándose más bien en la protección de su propio mercado, mientras perseguían de manera agresiva la apertura de los mercados industriales y de servicios del mundo en desarrollo. Más aún, cuando Japón anunció que destinaría 10.000 millones de dólares a una iniciativa plurianual contra la pobreza basada en la ayuda para comerciar, dejó claro que se trataba de un estímulo para que los países en desarrollo se sentaran en la mesa y comenzaran a negociar. Esta vinculación dio lugar a la acusación de que el dinero nipón (gran parte del cual había sido comprometido con anterioridad) se concedía a cambio de reformas comerciales en beneficio de las empresas japonesas.

5. El contenido de la declaración ministerial

En principio, la conferencia de Hong Kong debía haber resuelto dos terceras partes del acuerdo final de la Ronda de Doha. La esperanza de Pascal Lamy y de muchos países miembros era haber cerrado este año los principales elementos políticos de la negociación, para centrarse en los próximos meses en la definición del detalle técnico y de los calendarios de compromisos a cumplir por cada uno de los países de la OMC. De este modo se hubiese podido cumplir el plazo previsto por los negociadores para el final de todo el proceso, que termina con el año 2006.

Sin embargo, debido a los problemas que hemos descrito anteriormente, tras la Conferencia de Hong Kong nos encontramos muy lejos de los objetivos

previstos. De hecho, lo mejor que se puede decir de esta conferencia es que ha permitido continuar el proceso de negociaciones, pero la mayor parte de las decisiones principales siguen quedando pendientes. Ni siquiera se logró en Hong Kong aprobar nada parecido a un «paquete de desarrollo» que fuese algo más allá de la estrategia de relaciones públicas desplegada por los países ricos.

A continuación describimos sucintamente los elementos principales del texto aprobado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong:

Agricultura

Pese a constituir la preocupación principal de los países en desarrollo —muchos de los cuáles dependen de este sector para garantizar el empleo y los medios de vida de gran parte de sus poblaciones— los avances en este área han sido mínimos. Las dos principales cuestiones en juego siguen abiertas, ya que el texto de la declaración incluye escasos detalles acerca la forma y el alcance de la reducción de ayudas internas y aranceles en el sector agrario, que es lo que más preocupa a los países pobres.

Las principales novedades del acuerdo son dos:

- **Eliminación de todo tipo de subsidios a la exportación antes del fin de 2013.** Este acuerdo, que los países desarrollados se han ocupado de publicitar adecuadamente, afecta en realidad a una parte mínima del conjunto de las ayudas a la agricultura en los países ricos⁴. Por si fuera poco, la intransigencia de Francia y otros países europeos ha forzado a retrasar la desaparición definitiva del instrumento hasta dentro de ocho años.
- Los países en desarrollo ven reforzada su **capacidad para establecer medidas de protección en el sector agrario**, a través de los denominados *productos especiales* (que quedarían excluidos de los compromisos de liberalización) y la *salvaguarda especial* (que les permitiría hacer frente al aumento súbito de las importaciones). Ambos instrumentos han sido reclamados repetidamente por países como los caribeños, India o África subsahariana, y suponen una herramienta fundamental para evitar los problemas que la liberalización unilateral y acelerada de sus sectores agrarios ha provocado en el pasado.

⁴ En el caso de la UE, las restituciones a la exportación suponen un 3,5% de los 70.000 millones de euros que Europa destina al sector agrario cada año, según datos de la OMC. En el caso de EEUU estas ayudas están concentradas en los instrumentos de créditos a la exportación y ayuda alimentaria, pero la cifra total no es mucho mayor que la de la UE.

Algodón

Desde la conferencia de Cancún el algodón ha sido objeto de negociaciones propias, separadas del resto de sectores agrarios. En este ámbito las demandas se centran en los EEUU, que ya habían sido condenados hace algunos meses por un panel de la OMC que impulsó Brasil. Una vez probados los daños causados a este país, la sentencia legal obliga al Gobierno de Washington a reducir de manera sustancial las ayudas que concede a sus empresas productoras y comercializadoras de algodón. Sin embargo, los principales perjudicados de las políticas algodonerías de EEUU son los países africanos, algunos de los cuáles (como Malí, Benin, Senegal, Chad o Burkina Faso) dependen de este producto como una de sus principales fuentes de ingreso.

Como en ocasiones anteriores, la respuesta de EEUU estuvo entre el cinismo y la desvergüenza más descarada. Pese a los numerosos estudios económicos que prueban el impacto de los subsidios al algodón en precios y mercados internacionales⁵, los representantes del Gobierno estadounidense se han dedicado a echar balones fuera, argumentando que el problema de los productores africanos no son sus ayudas, sino la deficiente estructura de comercialización local.

Más aún, los compromisos asumidos por EEUU en la conferencia de Hong Kong (la eliminación de sus ayudas a la exportación) no son otra cosa que las medidas a las que ya estaban condenados por el panel de la OMC y que suponen tan sólo un 10% de las ayudas a este sector. Más allá de la eliminación de estos subsidios, la declaración contiene un compromiso vago de reducir las ayudas internas (a lo que también están obligados por el panel) y una oferta para garantizar el acceso del algodón africano al mercado estadounidense, algo en lo que los africanos tenían escaso interés, ya que sus mercados de exportación son otros.

Acceso a mercados para productos no agrarios (NAMA)

El acuerdo NAMA cubre todo tipo de productos no agrarios, desde textiles y automóviles hasta recursos pesqueros y forestales. A diferencia de la agricultura, en este ámbito los países ricos han defendido de manera agresiva los recortes de ayudas y barreras comerciales. Para ello optaron por una fórmula de liberalización (la denominada *fórmula suiza*) que concentra los recortes más ambiciosos en los aranceles más altos.

La posición de los países ricos fue abiertamente rechazada por un número amplio de países en desarrollo que ven sus industrias amenazadas por una

⁵ Oxfam Internacional ha publicado diferentes estudios al respecto, que repasan de manera detallada los principales argumentos de Brasil en el panel, así como los estudios económicos y sociales que analizan el impacto de las políticas estadounidenses sobre algodón en los países de África occidental. Todos ellos están disponibles en la sección de análisis de la página www.oxfam.org.

liberalización mucho más rápida de la que han tenido que soportar los propios países ricos. Son países como Egipto, Indonesia, Brasil, Filipinas o Namibia, cuyos vulnerables sectores industriales dan empleo a millones de personas. Oxfam Internacional ha apoyado las posiciones defendidas por este grupo: no sólo reclaman el mismo espacio político del que han disfrutado los países ricos en el pasado —y que ha demostrado ser parte de la receta del éxito de muchas economías emergentes, como las del sureste asiático— sino que sus recelos están reforzados por los escasos compromisos de los países desarrollados en materia de agricultura.

Nueve de los países pobres más preocupados por los resultados de este acuerdo se constituyeron en un grupo de negociación que, a la postre, logró reducir las demandas más extremas de los países desarrollados. El texto aprobado en la conferencia incluye un lenguaje sobre la fórmula lo suficientemente vago como para permitir mejoras sustanciales en los próximos meses. De hecho, lo mejor que se puede decir del acuerdo sobre NAMA aprobado en Hong Kong es que podría haber sido mucho peor.

Servicios

Las negociaciones sobre este sector se han convertido en el mejor ejemplo de lo que no debería ocurrir en una institución como la OMC. Pese a la oposición abierta de muchos países en desarrollo, el presidente de este grupo de trabajo —apoyado con entusiasmo por el Director General Lamy— ha mantenido sobre la mesa una propuesta de negociación que va mucho más allá de lo razonable.

Para el desarrollo, la importancia de este conflicto es mucho mayor de lo que percibe la opinión pública. El sector servicios incluye aspectos tan relevantes para el interés público como la educación, la salud, el agua potable o el abastecimiento energético. Regularlo adecuadamente no supone optar necesariamente por la intervención estatal en la provisión de estos servicios, sino asegurar que el interés público está garantizado por Estado incluso cuando las responsables de su gestión sean empresas privadas.

Básicamente, el texto propuesto por los países ricos tenía dos grandes problemas: en primer lugar, ignoraba los acuerdos establecidos previamente, forzando a los países miembros a sentarse en una mesa de negociación sobre la liberalización de sectores concretos incluso cuando no tenían ningún interés en hacerlo. En segundo lugar, la propuesta incluía un calendario de negociaciones que podía forzar a un país a decidir sobre la apertura de un sector sin haber tenido tiempo, no ya para elaborar estudios de impacto, sino para consultar adecuadamente con su sociedad y su parlamento.

Una vez más, la unidad de los países en desarrollo logró evitar los elementos más preocupantes del acuerdo, entre otros rebajando el carácter obligatorio de las

negociaciones. Sin embargo, los plazos propuestos por los países ricos permanecen intactos, un problema que habrá que resolver en los próximos meses.

Otros temas

La declaración ministerial incluye una serie de cuestiones complementarias a los tres grandes acuerdos que hemos descrito. Dos de ellos afectan de manera particular al desarrollo de los países pobres:

- **Acceso libre de cuota y aranceles para los Países Menos Adelantados (PMA):** esta medida, que ya estaba en marcha en la UE y en otros países desarrollados, afecta en este caso a los EEUU y a Japón. Pese a haberse comprometido con ella, ambos han dejado fuera del acuerdo algunos productos o sectores que consideran especialmente sensibles. En el caso estadounidense, sus excepciones incluyen la mayor parte de productos textiles, lo que en la práctica deja fuera del acuerdo a algunos de los PMA más poblados, como Bangladesh o Camboya.
- **Ayuda para comerciar:** pese a la fanfarria con la que han sido acompañados, los compromisos de los países ricos en este ámbito son menos que modestos. Se trata de poco dinero (de mil a dos mil millones de euros anuales en el caso europeo), que además no es nuevo, ya que había sido comprometido con anterioridad. Por si fuera poco, algunos donantes como EEUU y Japón han anunciado que la entrega de estos fondos estará condicionada a la apertura de mercados, lo que supone, en la práctica, un chantaje.

6. Si la declaración de Hong Kong es tan mala, ¿por qué la firmaron los países pobres?

La mayor parte de países en desarrollo recibieron el texto con más resignación que celebración. Casi todos los delegados coincidían en que un colapso de las negociaciones, al estilo de lo que ocurrió en Cancún, dañaría la credibilidad institucional de la OMC, quizá de forma definitiva, y eran partidarios de evitar este resultado.

Desde el primer día de la ministerial, todas las delegaciones querían evitar que se les acusase del fracaso de la conferencia, un temor que los países ricos han aprovechado en su favor. Situaron a los países en desarrollo entre la espada y la pared, impulsando sus propias agendas mientras dejaban ver que el fracaso de la reunión traería consecuencias. Por tosca que pueda parecer, esta estrategia les dio resultado.

Más allá de estos juegos psicológicos, la verdad es que la mayor parte de las grandes decisiones en NAMA, servicios y agricultura han sido retrasadas hasta más adelante. Las puertas han quedado lo suficientemente abiertas en unas

negociaciones complejas que todos los ministros abandonaron con la sensación de que en el futuro podrían conseguir algo para sus países. Si los países en desarrollo no se hubiesen reafirmado de la forma en que lo hicieron, el texto final hubiese sido mucho peor.

Los ministros de los países pobres, como los políticos de cualquier parte, quieren volver de estas reuniones con algo tangible que mostrar a sus votantes y empresas, lo que significa que podrían estar dispuestos a aceptar pequeñas concesiones ahora (acceso libre para los PMA, final de los subsidios a la exportación) a cambio de promesas vagas pero potencialmente mucho más importantes con respecto a los temas principales.

7. ¿Qué ocurre ahora?

«Patear una lata al final de la calle», como lo definió un senador de EEUU, no parece una opción factible para los próximos meses, debido a los plazos impuestos por la legislación comercial estadounidense. Bajo la «autoridad de promoción del comercio» del Gobierno de Washington (más conocida como Fast track), el Congreso sólo puede aprobar o rechazar los acuerdos comerciales negociados por el Gobierno pero no puede cambiar su contenido. La autorización actual finaliza en junio de 2007, lo que supone una presión para los plazos en la OMC. Sin esta autorización, la aprobación del acuerdo comercial por parte del Congreso se considera legislativamente imposible.

El texto aprobado en Hong Kong exige que las *modalidades* sean acordadas antes del 30 de abril de 2006, pero pocos delegados creen que este plazo vaya a ser cumplido. Tras 16 meses de duras negociaciones, Hong Kong supuso tan sólo un avance mínimo sobre el texto marco aprobado en julio de 2004. Mientras los delegados y los gobiernos digieren esta situación a lo largo de las próximas semanas, el hecho es que probablemente nos enfrentemos a una ronda más larga de lo previsto, lo que tendría consecuencias reales para los millones de personas que padecen cada día la carga de unas reglas comerciales injustas.

Con el objeto de intentar cumplir el plazo del 30 de abril de 2006, establecido para las modalidades en agricultura y NAMA, los delegados se reunirán de nuevo en los primeros meses de ese año. Esta reunión puede tener el formato de una Ministerial o, lo que parece más probable, un consejo general formado por los embajadores en Ginebra y algunos ministros, del tipo que aprobó el acuerdo de julio en 2004.

Oxfam Internacional está seriamente preocupada por las perspectivas que ofrece este Consejo General. Es esencial que las negociaciones no se restrinjan a las reuniones a puerta cerrada dentro de la OMC, lejos del escrutinio público,

como ha ocurrido en ocasiones pasadas. Un Consejo General no es el foro adecuado para tomar decisiones de este calibre. Más aún, cuando se reúnan de nuevo los miembros de la OMC seguirán enfrentándose a las mismas difíciles decisiones que no supieron resolver en Hong Kong. A menos que los países ricos se comprometan a cambiar de manera radical las ofertas que han puesto sobre la mesa no será fácil alcanzar un acuerdo, al menos uno que esté a la altura de las expectativas creadas en Doha para el desarrollo.

Dicho de forma simple, los negociadores de los países ricos no pueden retomar el proceso donde lo dejaron en Hong Kong. Es esencial promover en nuestros países un concepto del «interés nacional» que vaya más allá de las meras preocupaciones económicas de ciertos sectores agrarios e industriales, por importantes que éstas sean. Sólo en España Intermón Oxfam ha recogido cerca de 600.000 firmas de ciudadanos que piden al Gobierno una posición más valiente y comprometida con la erradicación de la pobreza y las desigualdades⁶.

La Ronda de Doha, lanzada hace cuatro años con tanto entusiasmo, está en peligro de extinción. Los países ricos no sólo tienen el deber moral de comprometerse con las políticas que reduzcan la pobreza si no que está en su propio interés evitar los problemas globales que estas desigualdades provocan. No sólo han incumplido las promesas que hicieron en Doha sino que en este momento hay razones para pensar que esta posición ha cambiado y ahora buscan una negociación posibilista que traería al mundo en desarrollo más problemas de los que resuelva.

⁶ El número de firmas recogidas en todo el mundo es de 17,8 millones, nueve de ellos en países de África subsahariana.