

El verdadero significado de Hong Kong

WALDEN BELLO :: 12/01/2006

Lo que estuvo en juego en Hong Kong fue la supervivencia institucional de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Luego del colapso de dos reuniones ministeriales en Seattle y Cancún, un tercer fracaso habría erosionado de gravedad su utilidad como motor esencial de la liberalización comercial en el planeta.

Se requería de un acuerdo, y éste se logró. Cómo, por qué y por quiénes se alcanzó ese acuerdo es la verdadera historia de esa reunión.

Un pacto real, no cosmético

El acuerdo de Hong Kong ha sido caracterizado en algunos informes de "paquete mínimo" que funciona sobre todo como un mecanismo de apoyo vital para la OMC. No es así. El pacto extrajo concesiones sustanciales de las naciones en desarrollo sin darles prácticamente nada a cambio.

La estipulación de una fórmula suiza para gobernar el acceso al mercado no agrícola (NAMA, por sus siglas en inglés), la cual recortaría los aranceles más altos en proporción mayor que los más bajos, penalizaría a muchas naciones en desarrollo, porque para construir sus sectores industriales mediante la sustitución de importaciones por lo regular mantienen aranceles industriales y manufactureros más altos que los países desarrollados.

La especificación de un proceso "plurilateral" de negociaciones en el texto relativo a servicios erosiona el enfoque flexible de pedido-oferta que ha marcado las negociaciones del Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS, por sus siglas en inglés); introduce un elemento de mandato y acorralará a muchas naciones en desarrollo en negociaciones sectoriales encaminadas a abrir a como dé lugar servicios claves.

Lo que el sur obtuvo a cambio fue sobre todo una fecha para la cancelación final de los subsidios a la exportación, que de todas formas deja intacta la estructura de subsidios agrícolas en la Unión Europea (UE) y Estados Unidos. Aun con la cancelación de los subsidios a la exportación formalmente definidos, otras formas de subvención permitirán a la UE, por ejemplo, continuar subsidiando exportaciones al ritmo de 55 mil millones de euros de 2013 en adelante.

En suma, fue un acuerdo con dientes, pero la mordedura será sentida sobre todo por las naciones en desarrollo.

Los contornos del acuerdo ya eran evidentes antes de Hong Kong, y muchos países en desarrollo fueron a la reunión ministerial decididos a oponerse a él. De hecho, hubo ocasiones, como la formación del G-110 por el G-33, el G-90 y los países de Asia Caribe Pacífico (ACP), el 16 de diciembre, que parecían prometer que aún pudiera surgir la unidad de las naciones en desarrollo que descarrilara el acuerdo pendiente. Al final, sin embargo, los gobiernos de esos países cedieron, muchos motivados sólo por el temor de cargar con la

culpa del colapso de la organización. Hasta Cuba y Venezuela se limitaron a expresar "reservas" con el texto de los servicios durante la sesión de clausura de la reunión ministerial, la noche del día 16.

Los forjadores del acuerdo

La razón del colapso de los países en desarrollo no fue tanto falta de liderazgo como un liderazgo que las llevó en la dirección opuesta. La clave de la debacle de Hong Kong fue el papel que asumieron Brasil e India, líderes del famoso Grupo de los 20.

Ya desde antes de la reunión, ambos países estaban listos a llegar a un acuerdo. Para Brasil la meta era que la UE especificara una fecha para la cancelación de los subsidios a la exportación agrícola, punto que los negociadores brasileños y muchos otros esperaban que la UE presentara en la reunión, aunque para efectos de negociación los europeos no lo revelaron hasta el último minuto. Brasil también llegó dispuesto a aceptar la fórmula suiza para el NAMA y el enfoque plurilateral en servicios. India, por su parte, llegó con sus bien conocidas posturas: aceptaría el enfoque plurilateral en servicios y la fórmula suiza, y seguiría a Brasil en agricultura. La única pregunta para muchos era si India presionaría por concesiones de los países desarrollados en el módulo 4 del GATS, es decir, para que Estados Unidos y la UE accedieran a permitir la entrada de más profesionistas de países en desarrollo? Finalmente decidió no presionar a Washington sobre ese punto.

El premio

Está a debate si el acuerdo final representará una ganancia neta para Brasil o India, aunque, si el balance arroja una pérdida neta, probablemente será menor que la de los países en desarrollo menos avanzados. Sin embargo, la principal ganancia para Brasil e India no reside en el impacto del acuerdo sobre sus economías, sino en la afirmación de su nueva función de dispensadores de poder dentro de la OMC.

El surgimiento del G-20 en la ministerial de Cancún, en 2003, puso sobre aviso a la UE y Estados Unidos de que era obsoleta la vieja estructura de poder y toma de decisiones en la OMC. Había que hacer lugar a nuevos jugadores en la elite, expandir el círculo de poder para volver a poner de pie y en marcha a la organización. La invitación estadounidense y europea a Brasil e India a formar parte, junto con Australia, de las "cinco partes interesadas", fue paso clave en esta dirección, y el acuerdo entre ellas puso fin al estancamiento de las negociaciones agrícolas, lo cual condujo a su vez al acuerdo marco obtenido en la reunión de consejo general, en julio de 2004.

En el tiempo previo a la ministerial de Hong Kong, el nuevo papel de Brasil e India como dispensadores de poder entre naciones desarrolladas y el mundo en desarrollo se afirmó con la creación de una nueva agrupación informal conocida como "el nuevo cuadrángulo". Esta formación, formada por Estados Unidos, la UE, Brasil e India, desempeñó un papel decisivo en trazar la agenda y el rumbo de las negociaciones. Su objetivo principal en Hong Kong era salvar a la OMC. Y la función de Brasil e India era extraer el consentimiento de las naciones en desarrollo para un acuerdo desequilibrado que hiciera posible tal resultado, en vista de la renuencia de Estados Unidos y la UE a hacer concesiones sustanciales sobre agricultura. Lograr ese consenso sería la prueba de que ambos países eran actores globales

"responsables". Fue el precio que debieron pagar para ser miembros de pleno derecho en la nueva estructura de poder ampliada.

Fue una tarea que requirió de mucho cabildeo previo a la reunión y durante ella, en el cual ambos gobiernos pusieron en riesgo su fama de líderes del mundo en desarrollo, pero al final lograron que todos, aunque no sin ciertos gruñidos, accedieran a un mal trato. No fue magra proeza, porque implicó:

- * Hacer que los países menos desarrollados acordaran un "paquete de desarrollo" que consistía sobre todo en una cláusula llena de lagunas para la entrada "libre de gravamen" de sus productos en mercados de países desarrollados, y en un pacto, engañosamente llamado "ayuda para el comercio", integrado en parte por préstamos para permitirles homologar sus regulaciones económicas con las de la OMC, e incrementar su endeudamiento en el proceso.

- * Inducir a productores algodoneros de Africa occidental a aceptar un acuerdo cuyo contenido principal era dar a Estados Unidos todo un año adicional para eliminar los subsidios a la exportación que debió suprimir hace año y medio, conforme a una decisión de la OMC contra esos subsidios, y que pasó por alto completamente su demanda de compensación por el enorme daño que esos subsidios han infligido a sus economías.

- * Persuadir a los remisos en las negociaciones sobre servicios -Indonesia, Filipinas, Sudáfrica, Venezuela y Cuba- a abandonar su oposición al anexo C del borrador de declaración, el cual estipulaba negociaciones plurilaterales, y neutralizar a los miembros más insatisfechos del llamado NAMA 11 (del cual Brasil e India eran integrantes), quienes deseaban vincular las demandas del norte de acelerada liberalización de los aranceles industriales y pesqueros con concesiones del norte en materia agrícola.

Club de elogios mutuos

La conferencia de prensa final del G-20, la tarde del 18 de diciembre, fue notable por su falta de sustancia y su simbolismo. Como para prevenir preguntas difíciles sobre si el texto ministerial representaba un buen trato para las naciones en desarrollo, el ministro brasileño del Exterior, Celso Amorim, exclamó en reiteradas ocasiones "tenemos una fecha", en referencia a la cancelación de subsidios a la exportación en 2013. Luego Amorim y el ministro indio de Comercio e Industria, Kamal Nath, se embarcaron en una ronda de elogios y felicitaciones mutuas por el gran trabajo logrado en salir con un acuerdo que protegía los intereses de las naciones en desarrollo. Luego, como muchos de los presentes se disponían a hacer preguntas, Amorim se apresuró a dar por terminada la conferencia y salió rápidamente del salón con Nath, aduciendo que tenían otra reunión, pero obviamente para no estar en la línea de fuego de reporteros escépticos y representantes de organizaciones no gubernamentales.

En la sesión de clausura de la sexta reunión ministerial, el director general, Pascal Lamy,

afirmó que en Hong Kong "la balanza del poder se inclinó en favor de las naciones en desarrollo". La declaración no fue del todo cínica y falsa. El grano de verdad en ella fue que India y Brasil, los muchachos mayores del mundo en desarrollo, se habían vuelto parte del club de muchachos grandes que gobierna la OMC.

Paradoja

Resulta paradójico que el G-20, cuya formación capturó la imaginación del mundo en desarrollo durante la ministerial de Cancún, haya acabado por ser la plataforma de lanzamiento de la integración de India y Brasil a la estructura de poder de la OMC. Pero no es un caso poco común en la historia. Vilfredo Pareto, pensador italiano, expresa que la historia es "la tumba de las aristocracias" que adoptaron una línea dura contra el cambio en las relaciones de poder. Para Pareto, las elites más exitosas son las que logran cooptar a los líderes de la insurgencia de masas que surge para despojarlas del poder, y así ensanchan la elite del poder a la vez que preservan la estructura del sistema. Aunque divididos en el tema agrícola, Estados Unidos y la UE tienen una prioridad común desde el colapso de la ministerial de Cancún: la supervivencia de la OMC, y aplicaron con éxito una estrategia de cooptación que arrancó la victoria de las fauces de la derrota en Hong Kong.

Antes de los sucesos en Hong Kong, los casos recientes más impactantes de cooptación se referían al gobierno del presidente Luiz Inacio Lula da Silva, en Brasil, dirigido por el Partido de los Trabajadores, y al gobierno de coalición dirigido por el Parlamento en India. Ambos llegaron al poder con plataformas antineoliberales. Pero, ya en el poder, se han vuelto los más eficaces estabilizadores de los programas neoliberales y gozan del apoyo del FMI, los cabilderos de las corporaciones transnacionales, y de Washington. No es poco razonable dar por supuesta una conexión entre el desempeño doméstico de esos gobiernos y su actuación en el escenario global de Hong Kong.

* *Director ejecutivo de Focus in the Global South, institución de investigación, análisis y activismo con sede en Bangkok.*

Traducción: Jorge Anaya. La Jornada

https://www.lahaine.org/est_espanol.php/el_verdadero_significado_de_hong_kong