

El significado de Hong Kong

Por Walden Bello (*)

En Hong Kong estuvo en juego la supervivencia de la Organización Mundial de Comercio. Después del colapso de dos conferencias ministeriales en Seattle y Cancún, un tercer fracaso hubiera cuestionado seriamente la utilidad de la OMC como motor principal de la liberalización del comercio internacional. Era necesario llegar a un acuerdo, y finalmente se llegó. La verdadera historia de Hong Kong subyace en cómo, por qué y entre quiénes se plasmó ese acuerdo.

Un acuerdo real, no uno cosmético

El acuerdo de Hong Kong ha sido caracterizado en algunos informes como un “paquete mínimo” que básicamente cumple la función de dar vida a la OMC. Esto no es así realmente. El acuerdo implicó concesiones sustanciales por parte de los países en desarrollo sin que recibieran nada a cambio.

La aprobación de la Fórmula Suiza para gobernar el Acceso a los Mercados No Agrícolas (NAMA), que implicará un recorte proporcionalmente más profundo de los aranceles altos que de los aranceles bajos, penalizará principalmente a los países en desarrollo, ya que estos países, con el propósito de fortalecer sus sectores industriales mediante la sustitución de importaciones, han aplicado aranceles industriales y sobre las manufacturas más elevados que los de los países desarrollados.

Al hacer referencia explícita a un proceso de negociaciones “plurilaterales” en el texto sobre servicios, se erosiona el enfoque de las solicitudes-ofertas flexibles que ha caracterizado las negociaciones en torno al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), incorporando un elemento de obligatoriedad que acorralará a muchos países en desarrollo en negociaciones sectoriales.

Lo que el Sur obtuvo a cambio fue básicamente un plazo para la eliminación progresiva y definitiva de los subsidios a las exportaciones en la agricultura, pero de todas maneras se mantuvo prácticamente intacta la es-

tructura de subsidios agrícolas de la Unión Europea y Estados Unidos. Incluso, a pesar de que se eliminen los subsidios formalmente definidos como subsidios a las exportaciones, la Unión Europea podrá mantener otras formas de ayuda a las exportaciones, lo que le permitirá continuar subsidiando sus exportaciones después de 2013 con una cifra del entorno de los 55 mil millones de euros. En suma, este fue un acuerdo con garra, pero la mordida la sentirán principalmente los países en desarrollo.

El formato que iba a adquirir el acuerdo ya era evidente antes de Hong Kong, y muchos países en desarrollo fueron a la Ministerial decididos a oponerse. Incluso, hubo ocasiones –tal como la formación del G110 el 16 de diciembre, integrado por el G99, G33 y el grupo de países de ACP (África, Caribe y Pacífico)– en que parecía que emergería la unidad de los países en desarrollo para descarrilar el acuerdo que les ofrecían. Pero al final, los gobiernos de los países en desarrollo cedieron, muchos de ellos motivados solamente por temor a verse obligados a cargar con la culpa por el colapso de la organización. Incluso Cuba y Venezuela se remitieron únicamente a dejar constancia de sus “reservaciones” respecto al texto de servicios, durante la sesión de clausura de la Ministerial en la noche del 18 de diciembre.

Los actores principales del acuerdo

La causa del colapso de los países en desarrollo no fue la falta de liderazgo, sino de un liderazgo que los condujo en la dirección contraria. La clave de la debacle de Hong Kong fue el papel que jugaron Brasil e India, los líderes del afamado Grupo de los 20.

Incluso antes de Hong Kong, Brasil e India estaban preparados para aceptar el acuerdo. Para Brasil el míni-

(*) Director Ejecutivo del Instituto de Investigación y Análisis con sede en Bangkok, Focus on the Global South. Traducido del original en inglés, *The meaning of Hong Kong*.

mo aceptable era que la Unión Europea (UE) fijara un plazo concreto para la eliminación progresiva de sus subsidios a las exportaciones agrícolas, y esta era una concesión que los negociadores de Brasil, al igual que muchos otros, confiaban que la UE haría en la Ministerial, aunque los europeos para mantener su poder de negociación no lo darían a conocer hasta el último minuto. Brasil llegó a Hong Kong dispuesto a aceptar la fórmula Suiza en NAMA y el enfoque plurilateral en servicios. India, por su parte, llegó a Hong Kong con sus posiciones bien conocidas: aceptaría el enfoque plurilateral en servicios, la fórmula Suiza en NAMA y seguiría el liderazgo de Brasil en agricultura. La única pregunta pendiente era: ¿presionarían India a los países desarrollados para que éstos hicieran concesiones en el Modo 4 del AGCS, o sea lograr que la UE y EEUU aceptaran recibir más profesionales de los países en desarrollo? Tal como se dieron las cosas es evidente que India decidió no presionar a EEUU en relación a esto.

El premio

Si el acuerdo final significará o no una ganancia neta para Brasil e India, aún es un asunto discutible; pero de todos modos, en caso en que la balanza se inclinara hacia una pérdida neta, de cualquier manera la misma será mucho menor que para los países menos adelantados. Pero la principal ganancia para Brasil e India no yace en el impacto que este acuerdo tendrá en sus economías, sino en la afirmación de su nuevo papel como actores poderosos en la dinámica de la OMC.

Con el surgimiento del G20 en la Ministerial de Cancún, la UE y EEUU fueron alertados de que la vieja estructura de poder y de toma de decisiones de la OMC ya era obsoleta. Había que integrar nuevos actores a la élite. El círculo de poder debía expandirse para que la organización pudiera ponerse nuevamente de pie y avanzar. La invitación hecha por la UE y EEUU a Brasil e India para ser parte, junto con ellos y Australia, del grupo de las “Cinco Partes Interesadas”, fue un paso clave en esa dirección; y fue el acuerdo alcanzado entre las CPI el que dio solución al problema del estancamiento de las negociaciones sobre agricultura, y que condujo por lo tanto al Acuerdo Marco en la reunión del Consejo General en julio de 2004.

En el proceso previo a la Ministerial de Hong Kong, el nuevo papel de Brasil e India como agentes con poder de negociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, se reafirmó con la creación de un nuevo grupo informal denominado el Nuevo Quad. Este nuevo grupo conformado por EEUU, la UE, Brasil e India, jugó un papel decisivo en la definición de la agenda de negociaciones y de la dirección que tomarían las mismas. El principal objetivo de este grupo en Hong Kong

era salvar la OMC. Y el papel de Brasil e India fue arrancarle el consentimiento a los países en desarrollo para que aprobaran un acuerdo sesgado que salvara la OMC, frente a la negativa de la UE y EEUU de hacer concesiones sustantivas en agricultura.

Esto implicó mucho trabajo de cabildeo antes y durante de Hong Kong, y ambos gobiernos pusieron en riesgo su reputación como líderes del mundo en desarrollo, pero finalmente lograron que todos asintieran –aunque no sin protestas– a un acuerdo malo. Este acuerdo era inadecuado por donde se lo mirara, ya que implicó:

- lograr que los países menos adelantados aceptaran “un paquete de desarrollo” que consistía principalmente en una disposición plagada de lagunas para el ingreso de sus productos “libres de impuestos” y “libres de cupos” a los mercados de los países desarrollados, y una farsa denominada “ayuda para el comercio”, que consistirá parcialmente en préstamos que se les otorgarán a los países menos adelantados para que estén en condiciones de adaptar sus normas económicas para que sean consistentes con la OMC, endeudándose aún más en el proceso;

- forzar a los productores de algodón de África Occidental a aceptar un acuerdo cuyo principal contenido era otorgar a EE.UU un año extra para eliminar sus subsidios a las exportaciones –los mismos que debería haber eliminado un año y medio atrás a partir de una sentencia de la OMC contra estos subsidios– y que ignora por completo su demanda de compensaciones por los enormes perjuicios que estos subsidios han provocado en sus economías;

- coaccionar a los opositores en las negociaciones de servicios –Indonesia, Filipinas, Sudáfrica, Venezuela y Cuba– a abandonar su oposición al Anexo C del proyecto de declaración, que estipulaba las negociaciones plurilaterales; y

- neutralizar a los miembros más insatisfechos del llamado “NAMA 11”, (del que Brasil e India eran miembros) que querían amarrar las demandas del Norte relativas a la liberalización a paso acelerado de los aranceles industriales y pesqueros a las concesiones que se querían del Norte en agricultura.

El club de la admiración mutua

La última conferencia de prensa del G20 en la tarde del 18 de diciembre fue notable por su falta de sustancia y por su simbolismo. En un intento de prevenir preguntas difíciles sobre si el texto ministerial representaba realmente un buen arreglo para los países en desarrollo, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorín, repetía una y otra vez: “tenemos una fecha”, refiriéndose al plazo del 2013 para la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Luego Amorín, y el Ministro de Comercio e Industria de la India, Kamal Nath, comenza-

ron a darse palmaditas de aprobación en las espaldas y a felicitarse el uno al otro por el excelente trabajo realizado y por lograr un acuerdo que defiende los intereses de los países en desarrollo. Luego, cuando muchos de los que participantes estaban preparados para hacer preguntas, Amorín dio por finalizada la conferencia de prensa y abandonó rápidamente la sala con Kamal Nath, ostensiblemente para otra reunión, pero obviamente para evitar que los periodistas escépticos y los representantes de ONGs presentes no lo colocaran en la línea de fuego.

En la sesión de clausura de la Sexta Ministerial, Pascal Lamy, el director general, manifestó que en Hong Kong, “el equilibrio de poder se había inclinado en favor de los países en desarrollo.” Esta afirmación no fue completamente cínica ni mentirosa. La pizca de verdad en su afirmación radicaba en que India y Brasil, los muchachos grandes del mundo en desarrollo, se habían integrado al club de los muchachos grandes que gobierna la OMC.

Paradoja

Resulta paradójico que el G20, cuya formación capturó la imaginación del mundo en desarrollo durante la Ministerial de Cancún, terminara siendo el podio de lanzamiento para la integración de India y Brasil en la estructura de poder de la OMC. Pero esto no es poco usual en la historia. Vilfredo Pareto, el pensador italiano, se re-

firió a la historia como el “cementerio de las aristocracias” que asumieron una línea dura contra los cambios en las relaciones de poder. Para Pareto las elites más exitosas son aquellas que logran cooptar los líderes de las masas insurgentes empeñadas en quitarles el poder e integrarlos a una elite de poder ampliada, preservando al mismo tiempo la estructura del sistema. Aunque estuvieran divididos en la cuestión agrícola, tanto EEUU como la UE – después del colapso de Cancún– tenían como prioridad asegurar la supervivencia de la OMC, y lograron con éxito llevar a cabo una estrategia de cooptación que arrancó la victoria de las garras del fracaso en Hong Kong.

Antes de los acontecimientos de Hong Kong, los casos más recientes y sorprendentes de cooptación involucraron al gobierno del Partido de los Trabajadores, del Presidente Luis Ignacio da Silva en Brasil, y al gobierno del Partido del Congreso de la India. Ambos llegaron al poder con plataformas antineoliberales, pero ya en el poder, ambos se transformaron en los estabilizadores más efectivos de los programas neoliberales, contando con el apoyo del Fondo Monetario Internacional, del lobby empresarial transnacional y de Washington. No sería poco razonable asumir que existe una vinculación entre el desempeño de estos gobiernos a nivel nacional, y su comportamiento en el escenario internacional en Hong Kong ●

