

FOCUS: CAMINO A HONG KONG

No. 3, diciembre de 2005

Les damos la bienvenida a esta edición de "Focus: Camino a Hong Kong".

En esta edición Hidayat Greenfield entra al mundo mágico de la OMC, donde el mundo real se desvanece y aparecen las fantasías empresariales, al tiempo que Aileen Kwa nos alerta sobre las trampas que aguardan a los países en desarrollo en el texto borrador sobre servicios. También les acercamos el hipervínculo a un informe muy útil del Banco Mundial sobre los guarismos del comercio de caucho.

"Enfoque sobre Comercio" se volverá a publicar como de costumbre luego de la Ministerial de Hong Kong.

DISNEYLANDIA, DOHA Y LA OMC EN HONG KONG: EL ESPECTÁCULO DE TERROR EMPRESARIAL, DEL ABSURDO Y EL NUEVO UNIVERSALISMO

Hidayat Greenfield

EN GINEBRA: EL BORRADOR DEL GATS APUNTA EN DIRECCIÓN PELIGROSA

Aileen Kwa

HIPERVÍNCULO DE LA SEMANA

Los Impactos de la Ronda de Doha: Ganancias Disminuidas y Costos Reales Timothy Wise y Kevin P. Gallagher, RIS Policy Brief, No. 19, noviembre

http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/RISPolicyBrief19WiseGallagherNo_v05.pdf

DISNEYLANDIA, DOHA Y LA OMC EN HONG KONG: EL ESPECTÁCULO DE TERROR EMPRESARIAL, DEL ABSURDO Y EL NUEVO UNIVERSALISMO

por Hidayat Greenfield*

Es una extraña coincidencia el hecho de que la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC llegue a Hong Kong sólo un par de meses después de la inauguración de Disneylandia. En ambos casos la realidad se desvanece al pasar la puerta de entrada, y de ahí en más la ficción y la fantasía se abren paso. Las mágicas promesas de la Ronda de 'Desarrollo' de Doha que auguraban el fin de la pobreza en todo el mundo y un nuevo período de prosperidad para todos –en base a una agenda que multiplica el poder de las

empresas transnacionales y demuele las barreras políticas y sociales al lucro empresarial aún existentes. Como en un paseo en montaña rusa a través de un mundo ficticio, partimos rumbo al alivio de la pobreza en todo el mundo para llegar a un destino de mayor empobrecimiento. Hay mucho humo y espejos y sorprendente efectos especiales, pero llegamos al punto de partida. En el punto de llegada nos encontramos con 545 mil millones de dólares de exportaciones agrícolas mundiales que conviven con 8 millones de personas que se mueren cada año de hambre y de enfermedades relacionadas con el hambre, al tiempo que decenas de millones de campesinos y trabajadores agrícolas que producen los alimentos que alimentan al mundo sufren hambre. En el mundo fantástico de la Ronda de Doha, el 'acceso al mercado' es la solución mágica: los campesinos y trabajadores deben competir duro, producir más por menos, cifrando sus esperanzas en el acceso a los mercados externos para poder vender más de los productos que los empobrecen. Esto agravará lo que una agencia de la ONU describiera recientemente como "comercio miserable" (comercio que genera más miseria), en la medida en que los precios de los productos agrícolas continúan en caída libre en el "libre mercado", provocando la reducción de los ingresos de los campesinos y de los salarios de los trabajadores. (1) En la medida en que la brecha de la pobreza se amplía, se amplían también los márgenes de ganancias de las empresas agro-alimentarias y de los mega supermercados que controlan toda la cadena desde la portera de la finca o del predio hasta el plato de la cena'. (2)

Al ingresar en el mundo fantástico de la OMC y su mágica Ronda de Doha se supone que debemos abrazar lo irracional y lo absurdo, aceptando transformaciones milagrosas que en otro contexto violarían nuestro sentido de lo que es real y racional. El acceso al agua –universalmente reconocido como derecho humano aún negado a cientos de millones de personas en todo el mundo- es transformado en la lógica necesidad de comercializar las fuentes de agua y abrir los mercados de agua. (3)

¿Mercados de agua? En el mundo real nos preguntaríamos, '¿qué diablos es un mercado de agua?' Pero aquí, en el mundo de la OMC se nos asegura que todo es o debería ser un mercado en el que las empresas privadas sean libres de invertir, comprar, vender y lucrar. Cualquier cosa que impida a las empresas hacer eso es una barrera, una 'práctica comercial injusta'. Entonces nos dicen, seamos justos con las empresas transnacionales. Se supone que esta lógica absurda debería generar la aceptación del absurdo, no se deben hacer preguntas. Entonces cuando el conglomerado transnacional de 'servicios', Suez, declara orgullosamente que su propósito es 'Proporcionar lo Esencial para la Vida' (incluyendo el acceso al agua: un derecho humano transformado en una mercancía con la que se puede lucrar) nos queda la pregunta de cómo hizo la compañía para tener el control de lo que es esencial para la vida...

El temor y lo absurdo

Al absurdo de este espectáculo se suma un sentimiento de temor – temor de que la Ronda de Doha fracase y que las negociaciones de la OMC colapsen,

anunciando la decadencia del multilateralismo y la emergencia de una economía mundial 'sin reglas'. El temor y lo absurdo –dos ingredientes esenciales en el último cuarto de siglo de neoliberalismo- juegan un papel ideológico crucial a la hora de justificar la injusticia y ocultar las duras inequidades y la violencia social que caracteriza al capitalismo mundial. Por lo tanto no es de sorprender que la matriz del temor-absurdo sea desplegada en el camino hacia la Ministerial de la OMC en Hong Kong. El temor al fracaso en Hong Kong es utilizado no sólo para garantizar que los negociadores de los países en desarrollo –forzados o inducidos a un toma y daca a nivel bilateral y en tratos en el cuarto trasero- hagan concesiones, sino también para que las organizaciones de la 'sociedad civil' que creen que una OMC reformada es esencial para el futuro del multilateralismo. Se espera que ignoremos el hecho de que la OMC consolidó (y nunca cuestionó) el poder unilateral de EE.UU.; facilitó la coerción unilateral en acuerdos comerciales bilaterales; justificó el poder coercitivo de las sanciones comerciales unilaterales, y aumentó la inequidad global entre y al interior de los países; para preservar así la ficción del 'multilateralismo en riesgo'. También se hace caso omiso al conflicto existente entre las nuevas normas impuestas en el marco del régimen de la OMC y un amplio espectro de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, culturales, sociales y económicos, medioambiente, y los convenios sobre derechos laborales y sindicales –que hacen parte del multilateralismo abusado y manipulado del sistema de Naciones Unidas.

Y aquí llegamos a un nuevo nivel de temor y del absurdo. El 25 de octubre de 2005, las empresas transnacionales y las asociaciones empresariales estadounidenses crearon la Coalición de Negocios Americana para Doha ("ABCDoha" por su sigla en inglés), con el objetivo de salvar la Ronda de Desarrollo de Doha de un posible fracaso en Hong Kong. Su página web "hecho de la semana" bajo el título "La Promesa de la Ronda de Doha" declara que la eliminación de las barreras al comercio mundial "sacará a más de 300 millones de personas de la pobreza en 15 años" y "empoderará a los ciudadanos más pobres del mundo." (4) Humo y espejos, efectos especiales por favor. Saliendo de ese viaje de fantasía podemos leer declaraciones más sobrias de los miembros de ABCDoha que describen los beneficios de una Ronda de Doha exitosa para las empresas estadounidenses, sin hacer mención del alivio de la pobreza y ni del empoderamiento de los pobres.

Entre los dirigentes empresariales de ABCDoha se encuentran: Cargill (el conglomerado de los agronegocios que domina el comercio mundial de granos y productos agrícolas como el cacao); Caterpillar; Eastman Kodak; Goldman & Sachs; Intel Corporation; los gigantes farmacéuticos Procter & Gamble, Johnson & Johnson y Pfizer; Time-Warner y Wal-Mart. En la conferencia de prensa realizada para el lanzamiento de ABCDoha, el Director Ejecutivo de Cargill hizo un llamado a que se tomen "decisiones duras sobre acceso a mercados", al tiempo que el Director Ejecutivo de Wal-Mart le recordó al gobierno de EE.UU. que su empresa tiene un "interés vital en la expansión del flujo internacional de bienes, productos agrícolas, servicios de comercio minorista y capital financiero." (5) Y esa es básicamente la agenda empresarial unilateral que el gobierno de Estados Unidos debe perseguir.

Declaraciones similares en defensa del multilateralismo y sobre la necesidad de una ofensiva unilateral de las empresas estadounidenses, fueron formuladas por las organizaciones miembro del comité coordinador de ABCDoha, en el que participan el Consejo Nacional de Comercio Exterior, la Cámara de Comercio de EE.UU., el Consejo Internacional de Negocios de EE.UU. y la Asociación Nacional de Fabricantes. Presentada por el Presidente de la Asociación Nacional de Fabricantes como “una nueva fuerza poderosa en apoyo a una exitosa Ronda de Doha para los intereses comerciales en la agricultura, las manufacturas y los servicios” (6), aparentemente ABCDoha actuará como una fuerza poderosa para salvar al frágil multilateralismo en la economía mundial, al tiempo que canalizará los beneficios de la expansión del comercio mundial hacia los intereses empresariales estadounidenses. Esto nos da una idea medianamente clara de la clase de multilateralismo que está en juego en la Ronda de Doha.

Pero lo que resulta aun más revelador del multilateralismo de la Ronda de Doha es la oposición explícita a cualquier norma vinculante que pueda afectar los derechos de las empresas transnacionales –incluyendo el derecho a violar los derechos humanos. Durante décadas las empresas transnacionales estadounidenses, con el apoyo del Consejo Nacional de Comercio Exterior, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, el Consejo Internacional de Negocios de EE.UU. y la Asociación Nacional de Fabricantes, se han opuesto consistente y agresivamente a la aplicación de cualquier instrumento multilateral o nacional que los responsabilizara por las violaciones de la legislación internacional, especialmente por la violación de los derechos humanos. Por lo tanto, mientras que los miembros de ABCDoha promueven activamente nuevos valores y normas universales para una economía globalizada, ellos se oponen enérgicamente a la aplicación universal de convenios internacionales de derechos humanos de larga data.

Esto se refleja en la ofensiva empresarial contra la Ley Alien Tort Claims (ATCA) o el Estatuto Alien Tort (ATS), una ley estadounidense aprobada en 1789 que ha sido utilizada recientemente por víctimas de abusos de los derechos humanos a nivel internacional, para demandar a las empresas estadounidenses en las cortes de EE.UU.. Agricultores, trabajadores, pescadores artesanales y comunidades locales en más de una docena de países han entablado demandas contra empresas tales como Texaco, Chevron, ExxonMobil, Gap Inc., Unocal, Royal Dutch/Shell, Rio Tinto, Coca-Cola, Del Monte, Union Carbide y Freeport McMoran. Los casos van desde la tragedia provocada por Union Carbide en Bhopal, India, en 1984 que ocasionó la muerte de 20.000 personas y dejó a 140.000 víctimas; al uso de trabajo forzado en Burma en la construcción de un oleoducto para Unocal, y la tortura y la contaminación tóxica por parte de la empresa minera Freeport en Indonesia (7).

Entre estos casos se encuentra una demanda legal colectiva presentada por la Asociación Vietnamita de las Víctimas del Agente Naranja contra una docena de fabricantes de productos químicos estadounidenses, incluyendo a Dow Chemical y Monsanto, que fue rechazada por una corte federal en Nueva

York el 10 de marzo de 2005. Como en muchas otras demandas presentadas al amparo del ATS -que involucran atrocidades contra la humanidad, crímenes de guerra, tortura, esclavitud, y genocidio- las Víctimas del Agente Naranja buscaron ante todo, denunciar la verdad acerca del involucramiento de estas empresas transnacionales en la perpetración de estos crímenes. (8) Lo que resulta más sorprendente de la respuesta empresarial es su intento de evitar que estos casos se lleven a juicio, cuestionando no las denuncias realizadas por las víctimas de estas atrocidades en sí, sino su derecho a utilizar las cortes de EE.UU. para entablarles demandas. No hubieron prácticamente intentos de negar que las atrocidades tuvieron lugar. En lugar de eso, movilizaron dinero, abogados y lobistas para impedir que estos casos fuesen juzgados. En otras palabras, las empresas no estaban en condiciones de afirmar que estas cosas no ocurrieron o que ellos no lucraron con lo sucedido. Ellas simplemente declararon que no deberían ser juzgadas y que cualquier ley nacional o internacional que pueda ser utilizada para obligarlas a asumir su responsabilidad por estos crímenes debería ser ignorada, enmendada o anulada. Por esta razón la energía se concentró en asegurarse un fallo de la Suprema Corte que limitara la interpretación y el uso del ATS para que no pudiera ser utilizado nuevamente para juzgar a las empresas estadounidenses. De hecho, muy pronto se conformaron 'grupos de apoyo' para ayudar a las víctimas de las empresas tales como Unocal y Dow Chemical, aparentemente traumatizadas por el recuerdo de sus crímenes. El temor y el absurdo retornan con una venganza...

La matriz del temor-absurdo luego produjo una nueva denuncia: al obligar a las empresas estadounidenses a hacerse cargo de las violaciones de legislación, derechos y principios internacionales sin el consentimiento del gobierno de EE.UU., el uso del ATS constituye nada menos que una forma de "imperialismo jurídico". (9) Desesperado por salvar a las empresas víctimas del imperialismo judicial, el régimen de Bush cuestionó la interpretación del ATS en la Corte Suprema e intentó que fuera rechazada o reinterpretada. El caso de las empresas víctimas también fue planteado a la Corte Suprema en un escrito presentado por el Consejo Nacional de Comercio Exterior, la Cámara de Comercio de EE.UU. , la Cámara Internacional de Comercio, el Consejo Internacional de Negocios de Estados Unidos, la Organización para las Inversiones Internacionales, el Instituto Americano del Petróleo y el Consejo de Negocios EE.UU.-ASEAN, el 23 de enero de 2004. El texto del escrito incluye un subtítulo destacado que ilustra a la perfección su argumento clave: "Los Juicios al Amparo del ATS Perjudican la Economía al Colocar a las Empresas con Presencia Estadounidense en una Desventaja Competitiva Singular e Injusta". Esto se explica de la siguiente manera:

"Esto significa que las empresas estadounidenses (o empresas con presencia estadounidense) se encuentran en una desventaja competitiva significativa frente a sus competidores extranjeros al enfrentar riesgos particulares e incertidumbre en la planificación, financiación y protección de sus actividades en el exterior. Ellas tienen que absorber estos costos agregados o ceder negocios lucrativos a empresas de otros países." (10)

Entonces aquí vemos a los miembros de ABCDoha, defensores del

multilateralismo de la OMC y de una economía mundial basada en normas, argumentando básicamente que la responsabilidad legal de las empresas por las violaciones de derechos humanos es una desventaja competitiva en la economía mundial.

La amenaza del universalismo

Pero el temor al imperialismo judicial no acaba aquí. En un escrito aparte presentado a la Suprema Corte por la Asociación Nacional de Fabricantes (otro miembro de la recientemente creada ABCDoha), se plantea que el problema reside en la amenaza que representa la noción misma de universalismo. La Asociación argumenta que una norma no puede ser universal “a menos que Estados Unidos la apruebe”, y por lo tanto cualquier tratado internacional, ley o convenio no ratificado por el gobierno de EE.UU. simplemente no puede ser considerado universal. En una nota al pie del escrito se identifica un peligro específico en este universalismo progresivo –la peligrosa aplicación de los derechos laborales y sindicales universalmente reconocidos:

“Los peligros que nos acechan si las cortes no se focalizan en lo aprobado por Estados Unidos, son especialmente dramáticos en el área de las normas laborales, donde la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado 185 convenios a lo largo de los años, muchos de los cuales podrían ser invocados por los demandantes como normas del derecho internacional consuetudinario contra las empresas. Pero Estados Unidos sólo ha ratificado 14 de esos convenios.” (11)

Este temor de que los derechos laborales y sindicales internacionalmente reconocidos sean aplicados a Estados Unidos, después de resistir en forma efectiva la ratificación de los convenios de la OIT, nos proporciona una muestra del promisorio mundo de la Ronda de Desarrollo de Doha. Mientras el sitio web de ABCDoha nos garantiza que los pobres del mundo serán empoderados, los mismos intereses empresariales están haciendo todo lo posible para negarle a los trabajadores sus derechos colectivos. A esto se suma el pre-requisito de que todos los valores universales se validen con el consentimiento del gobierno de Estados Unidos, lo que pone en duda el significado mismo del universalismo en un mundo globalizado.

Finalmente, el temor empresarial a la victimización alcanza proporciones aún mayores en el “escenario de pesadilla” presentado en el Despertar del Monstruo, un documento político sobre el Estatuto Alien Tort publicado por el Instituto para la Economía Internacional. En esta vuelta en montaña rusa a través de la casa de los horrores nos encontramos con 100.000 demandas judiciales colectivas entabladas por demandantes en China contra grandes empresas transnacionales estadounidenses por “instigar la supresión de los derechos políticos en China, por cumplir con las restricciones a los sindicatos en China, y por perjudicar el medioambiente de China.” No hay dudas respecto a la complicidad de estas empresas en la perpetración de tales violaciones, ni sobre cuánto lucraron con ellas. Ese no es el punto. El punto es que si estos casos tuviesen éxito, podrían representar demandas por

daños cercanas a los 20 mil millones de dólares. A esta horrorosa pesadilla para las corporaciones se suma el riesgo de que el Estatuto Alien Tort pudiera caer en las manos de las “fuerzas anti-globalización”, que finalmente resultarían ser más destructivas para la agenda de liberalización que las protestas montadas en Seattle, Praga o Washington DC.” (12) ¿Y Hong Kong?

Los activistas anti-globalización podrían verse tentados a hacer realidad esta pesadilla de las empresas. Pero por supuesto el tema no es defender el Estatuto Alien Tort como medio para hacer que las empresas transnacionales estadounidenses asuman su responsabilidad, sino ser conscientes de que las víctimas de los crímenes empresariales están obligadas a utilizar esta ley estadounidense inefectiva y tendenciosa porque no existe otra cosa. Tanto que se habla sobre los riesgos que corre el multilateralismo y el temor de que tengamos una economía mundial sin normas, el hecho es que no existen tales normas. En el mundo real los campesinos, trabajadores, pescadores artesanales y comunidades locales no tienen instrumentos legales internacionales vinculantes que obliguen a las empresas transnacionales a hacerse cargo de su responsabilidad por la violación de derechos, atrocidades, complicidad en la tortura y crímenes de guerra o el genocidio.

Existen por supuesto, Cortes Internacionales y directrices para empresas transnacionales como las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales, pero ninguno de estos mecanismos es vinculante y por lo tanto carecen de la aplicabilidad –basada en un modo genuinamente democrático de poder social y político- necesaria para regular efectivamente al capital transnacional. Este tipo de regulación social sería contrapuesto a la lógica misma del regimen de la OMC. Precisamente por eso sería absurdo agregar cláusulas sociales a las normas de la OMC, insertando una nota al pie sobre derechos humanos internacionales a la agenda empresarial. Propuestas como las de la cláusula social parten de la premisa de que los derechos han sido descuidados en forma inadvertida, que de alguna manera han sido olvidados en la agenda. Pero en el mundo real podemos ver el esfuerzo orquestado de las empresas transnacionales para impedir la imposición de cualquier clase de instrumento multilateral sobre derechos humanos que sea obligatorio, aplicable y efectivo. Esa es la razón por la que los instrumentos voluntarios como el Compacto Global son recibidos con beneplácito por los intereses empresariales: les permiten a las empresas transnacionales recibir la aprobación del público por reconocer en forma voluntaria los derechos humanos ya consagrados en los convenios y tratados de la ONU. Lejos está la obligatoriedad de reconocer los derechos humanos como fundamentales y universales. En lugar de eso es voluntario y selectivo (las empresas son libres de elegir qué derechos reconocer) y es utilizado con benevolencia para declarar: “Hemos decidido reconocer los derechos humanos”. Esto es comparable a reconocer a la gente como humana.

Entonces, ¿dónde nos deja? Veinte años después de la pesadilla de la tragedia de Bhopal y cuarenta años después de la tragedia del Agente Naranja en Vietnam, somos testigos de nuevas tragedias que ocurren día a día. Mientras tanto los campesinos, trabajadores, pescadores artesanales y sus comunidades son obligados a vivir bajo la sombra del temor y el absurdo,

con la promesa constante de que serán sacados de la pobreza mediante el crecimiento del comercio mundial, al tiempo que se les niegan sistemáticamente sus derechos individuales y colectivos -por los que hemos luchado conjuntamente por generaciones y generaciones para que fueran reconocidos como derechos humanos fundamentales y universales. Pero en el mundo fantástico de la OMC y la Ronda Mágica de Doha todo eso es barrido. Al menos en Disneylandia la ficción y la fantasía desaparecen cuando uno se va.

* Hidayat Greenfield es un investigador de temas laborales y activista sindical que trabaja en el Este y Sudeste Asiático.

hidayat_greenfield@yahoo.com

Notas

1. Sobre comercio que genera miseria, ver Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), El Informe de los Países Menos Adelantados 2004: Vinculando el Comercio Internacional con la Reducción de la Pobreza, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004, p.152.
2. Ver Gerard Greenfield, "Caída Libre en el Libre Mercado: Precios de los Productos Agrícolas en Declive y el Mito del 'Acceso al Mercado'", Enfoque sobre Comercio, No 100, Junio 2004, pp.20-28.
<http://www.focusweb.org/content/index.php>
3. En términos legales-institucionales el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Culturales y Sociales reconoció en noviembre de 2002 que los Arículos 11 y 12 del Convenio sobre Derechos Económicos; Sociales y Culturales incluye el derecho al agua.
4. Ver el sitio web de ABCDoha:
<http://www.abcdoha.org>
5. Comunicado de prensa de ABCDoha, 25 de octubre de 2005.
6. "NAM helps form ABCDoha Coalition", Comunicado de Prensa de la Asociación Nacional de Fabricantes, 25 de octubre de 2005.
7. Para ver una lista de demandas judiciales recientes contra empresas transnacionales estadounidenses al amparo del ATS, visitar:
<http://www.earthrights.org/litigation/recentatcacases.shtml>
8. La demanda judicial está disponible en:
www.ffrd.org/indochina/aolawsuit.html Ver también el petitorio, Justicia para las Víctimas del Agente Naranja:
www.petitiononline.com/AOVN/petition.html
9. Robert H. Bork, "Judicial Imperialism", Wall Street Journal, 17 de junio de 2003; Daphne Eviatar, "Judgment day: Will an obscure law bring down the global economy?" The Boston Globe, 28 de diciembre de 2003.
10. Brief for the National Foreign Trade Council, et al. as Amici Curiae in Support of Petitioner, 23 de enero de 2004, p.12. Ver el texto completo del escrito aquí: <http://sdshh.com/Alvarez/briefs.html>
11. Brief for National Association of Manufacturers as Amicus Curiae in Support of Reversal, 23 de enero de 2004, p.8, nota al pie 11. Ver el texto completo del escrito aquí: <http://sdshh.com/Alvarez/briefs.html>

12. Gary Clyde Hufbauer y Nicholas K. Mitrokostas, *Awakening Monster: The Alien Tort Statute of 1789 (Policy Analyses in International Economics 70)*, Institute for International Economics (IIE), julio de 2003, p.1-2.

EN GINEBRA: EL BORRADOR DEL GATS APUNTA EN DIRECCIÓN PELIGROSA

por Aileen Kwa*

(Ginebra, 30 de noviembre) Hay mucha ambigüedad en la sección sobre servicios en el texto borrador Ministerial (Anexo C) (1). Algunas partes del texto han sido redactadas en una forma deliberadamente sutil, para que no quede claro si habrá o no negociaciones sectoriales en el marco de las negociaciones del GATS posteriores a Hong Kong, tales como las que tuvieron lugar en 1997 sobre telecomunicaciones y servicios financieros.

En las últimas semanas los principales enfrentamientos que han tenido lugar en Ginebra entre los países desarrollados y la mayoría de los países, han girado en torno a la cuestión de las metas numéricas –un nuevo enfoque a partir de una fórmula concebida para abrir los sectores de servicios.(2) Esto modificará claramente la actual arquitectura del GATS que se funda en un enfoque flexible de abajo hacia arriba. Ha habido fuerte oposición y la batalla planteada por los países en desarrollo, liderados por Brasil, ha sido bastante exitosa.

Sin embargo, debido a las ambigüedades del texto, una iniciativa peligrosa –de muchas maneras mucho más problemática que las “metas numéricas”- ha sido dejada de lado hasta hace poco. Los delegados de los países en desarrollo no son completamente conscientes de los peligros que se ocultan en dos párrafos aparentemente inocuos (7a-c). (3 y Anexo 1) Ellos han interpretado el párrafo 7 en el sentido de que está promoviendo un enfoque de “solicitudes-ofertas plurilaterales” (por ejemplo, cinco países desarrollados uniéndose para hacer una solicitud a ASEAN). De hecho ellos han sido conducidos a la confusión en forma deliberada, ya que sus socios de los países desarrollados les han dicho que las solicitudes conjuntas de Países Menos Adelantados a países desarrollados clave en el Modo 4, constituye un ejemplo de este enfoque de “solicitudes-ofertas plurilaterales”. Sin embargo, las intenciones de la UE y EE.UU. van mucho más allá de esta modalidad de negociación. Ellos quieren que se inicien negociaciones sectoriales en el GATS después de Hong Kong, utilizando el texto de Hong Kong como base para ello.

¿Cuál es la diferencia entre el enfoque de “solicitudes-ofertas plurilaterales” y las negociaciones sectoriales? El proceso plurilateral, similar al de las solicitudes-ofertas bilaterales, es informal. Se lleva a cabo entre quienes hacen las solicitudes y aquellos a los que se les pide mayores compromisos. No hay sesiones formales de negociación. No hay un Presidente formal. No quedan actas de estas negociaciones informales. Y lo más importante, no hay

una “masa crítica” de países (que representen entre el 80-90% del comercio mundial en ese sector) al menos que las negociaciones se lleven a cabo en una cantidad tan grande de países, de forma de constituir efectivamente una “masa crítica” (una situación poco probable de ser completamente voluntario).

Que las negociaciones pueden tener lugar a partir de un enfoque de solicitudes-ofertas plurilaterales ya está escrito en el párrafo 11 de las directrices de negociación acordadas por todos los miembros antes del inicio de las negociaciones del GATS en el 2001.

Sin embargo, si las “solicitudes-ofertas plurilaterales” logran cierto dinamismo en algún momento y se convirtieran en una “masa crítica” lo suficientemente grande, la naturaleza de las negociaciones puede adquirir fácilmente el carácter de negociaciones sectoriales como en el caso de las telecomunicaciones. Esta sutil diferencia es la que se está haciendo jugar en el texto borrador ambiguo, que los solicitantes capitalizarán inmediatamente después de Hong Kong.

El texto borrador de Hong Kong empuja las “solicitudes-ofertas plurilaterales” hacia un modo que garantizará esa “masa crítica”. Los párrafos 7^a y b permiten a los grupos de países realizar solicitudes a otros grupos de países. En la medida en que es altamente improbable que los países en desarrollo ingresen en forma voluntaria a estas agresivas negociaciones, 7b hace que sea obligatorio hacerlo para los países a los que se le han presentado solicitudes.

Al Anexo C se le da estatus legal completo en el párrafo 9 del principal texto borrador actual para la Ministerial de Hong Kong, que establece “Estamos determinados a intensificar las negociaciones en concordancia con los principios arriba planteados y con los Objetivos, Enfoques y Cronogramas establecidos en el Anexo C de este documento en la perspectiva de expandir la cobertura sectorial y modal de los compromisos y mejorar su calidad.”

¿Cuál es la estrategia de juego de EEUU y la Comisión Europea en las negociaciones sectoriales?

La liberalización de los servicios implica enormes ganancias económicas para EE.UU. y la UE. Si bien los servicios constituyen el 70% de la economía global, representan sólo el 20% del comercio mundial total.

En Ginebra se han multiplicado los “grupos amigos” -liderados por los países exportadores- que apoyan el proceso de solicitudes-ofertas bilaterales y de hecho han sido la fuerza motriz del proceso de solicitudes-ofertas bilaterales. Ellos se han unido para mapear las principales barreras en cada uno de los sectores de servicios, y este trabajo ha brindado la información calificada necesaria para sus gobiernos en las negociaciones. Ellos han producido cronogramas modelo de los compromisos que quisieran que el mundo en desarrollo asuma en la OMC, identificado exactamente los países que conformarían la necesaria masa crítica y las principales barreras en cada

uno de estos países. Existen alrededor de 15 grupos amigos, incluyendo amigos (de la liberalización) de los servicios financieros, de las telecomunicaciones, de los audiovisuales, de los servicios de informática; de los servicios ambientales; de la distribución; de los servicios marítimos; del modo 4; de los servicios postales; de los servicios de construcción; del turismo; de las logística; de la energía; y de los servicios legales.

La estrategia de juego de EE.UU. y la Comisión Europea (e India a causa del modo 4) es otorgarle al trabajo de los grupos amigos una plataforma formal en la OMC y con el tiempo, constituir a la fuerza esa masa crítica en concordancia con el texto del párrafo 7b, ya sea mediante asistencia técnica o presión política como ocurrió en el caso de los servicios financieros. La ambición es replicar lo ocurrido en las telecomunicaciones y los servicios financieros, estableciendo una línea base de compromisos regulatorios armonizados en la mayor parte del mundo. En la medida en que esta agenda es conducida por los países exportadores, este marco de obligaciones y compromisos regulatorios quedará relegado frente a la exigencia de disposiciones sobre políticas de inversiones y de competencia que salvaguarden los intereses de las firmas extranjeras antes que los de los proveedores locales. Esto es exactamente así en el Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones que incluso prohíbe los subsidios cruzados (una herramienta utilizada a menudo por los gobiernos y reguladores para posibilitar la cobertura universal de servicios).

Tal como comenta Robert Wolfe, Profesor Asociado de la Universidad de Queens en Ontario, haciendo referencia al Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones, "El GATS no le otorga a los estados el derecho de regular; el GATS les sustrae ese derecho en la medida necesaria para la liberalización".(4)

La ambición de cambiar la naturaleza de las negociaciones del GATS para dar lugar a negociaciones sectoriales más formales aparece claramente expresada en un discurso reciente de Robert Vastine, Presidente de la Coalición de las Industrias de Servicio de Estados Unidos (CSI, por su sigla en inglés):

"Si las negociaciones sobre servicios producen buenos resultados, bien podría ser por las ideas generadas por los Grupos Amigos. Para ser efectivos, sin embargo, ellos deben reclutar enérgicamente a un círculo mayor de Miembros, para alcanzar así la "masa crítica" que les permitirá hacer públicas sus propuestas y asegurarse de que las mismas logren una amplia aceptación."(5)

Refiriéndose a las negociaciones sobre Telecomunicaciones y Servicios Financieros, Vastine las destaca como modelos a ser seguidos en las actuales negociaciones:

"Las dos negociaciones generaron un nuevo sentimiento de optimismo respecto al potencial que existe de que se desarrollen negociaciones sobre servicios exitosas en una ronda más amplia. Estas...generaron grandes

expectativas de que se podrían lograr reducciones sustanciales en la barreras al comercio de servicios en una negociación de mayor dimensión a iniciarse en el 2000, tal como lo exige la agenda incorporada".(6)

Hay que tener en cuenta además, que en la Ronda Uruguay se decidió que la Ronda concluiría pero que las negociaciones sectoriales continuarían. Se intentó con cuatro sectores: marítimo, modo 4, telecomunicaciones y financiero. Las negociaciones en sectores de mayor interés para las grandes potencias funcionaron –telecomunicaciones y servicios financieros. Las otras negociaciones colapsaron.

Del mismo modo, la intención de EE.UU. y la UE es presionar para que la Ronda de Doha concluya en 2006/7, pero que las negociaciones sectoriales en el marco del GATS continúen más allá de la Ronda de Doha, idealmente en unos 15 sectores que coinciden con los de los grupos amigos.

Los peligros de las negociaciones sectoriales para los países en desarrollo

En los servicios a diferencia de la agricultura y NAMA, los métodos tradicionales de protección del mercado no son mediante aranceles. Para los servicios la liberalización implica la eliminación de exigencias regulatorias que imponen límites a los inversionistas extranjeros, por ejemplo límites a la presencia comercial o a la propiedad extranjera de las empresas. Y según Richard Self, negociador jefe de EE.UU. para servicios en la Ronda Uruguay: "el enfoque particular de la iniciativa sectorial tiene en sí mismo enorme valor para la promoción de los intereses de los países que buscan compromisos mejorados en el sector o modo."(7)

Para los países en desarrollo ese tipo de compromisos son altamente problemáticos:

En primer lugar, la profundidad de las obligaciones regulatorias tiende a colocar los objetivos de liberalización y "de fomento de la competencia" y los derechos de las empresas extranjeras, por encima de los objetivos nacionales, tales como la prestación universal.

Es poco probable que este marco regulatorio sea el que querrían la mayoría de los países en desarrollo, uno que permita el desarrollo de una fuerte industria de servicios nacional. (Ver Anexo 2 sobre la Disputa en la OMC entre EE.UU. y México por Telmex). Esto tendrá un impacto severo en el proceso de desarrollo económico de los países.

En segundo lugar, este tipo de regulación será un reflejo de los marcos regulatorios ya existentes en el mundo desarrollado, pero constituirá una enorme carga y un grave peligro para los países en desarrollo. Incluso los países en desarrollo más "adelantados" aún están aprendiendo el ABC de la regulación. Esta falta de experiencia, y de hecho, la no existencia de regulaciones nacionales adecuadas, constituirá una enorme desventaja en sus negociaciones con sus socios desarrollados.

En tercer lugar, en las negociaciones sectoriales, existe –en teoría- el concepto de libertad y flexibilidad. Sin embargo, hay una obligación de facto para todos los miembros de la OMC, no importa que participen o no en las negociaciones sectoriales. Para quienes participen, en teoría ellos pueden optar entre asumir la totalidad de los compromisos o sólo una parte. Igualmente quienes estén por fuera pueden en teoría negarse por completo a ser parte de las negociaciones. Sin embargo, en la práctica, una vez que se haya acordado una línea base de compromisos o marco regulatorio, ésta se transforma en la “norma” mínima consolidada en el derecho internacional que será utilizada por los inversionistas extranjeros como la vara con que medir a todos los países. Esta norma será vista como la garantía mínima de protección de sus intereses. Esto afectará a todos los Miembros de la OMC, ya sea que estén dentro o fuera de las negociaciones, por lo que esta obligación oculta no puede ser subestimada.

En cuarto lugar, los mercados de servicios estarán mucho más concentrados cuando los mercados de los países en desarrollo se abran. La mayoría de los países en desarrollo no tiene la más mínima capacidad para exportar. La mayoría de ellos son importadores de servicios. En un ambiente más concentrado aún, será extremadamente difícil, si no imposible, para los países en desarrollo fortalecer sus industrias de servicios locales, lo que tendrá un impacto devastador para su desarrollo económico futuro.

* Aileen Kwa es investigadora asociada de Focus on the Global South. Ella ha dado seguimiento a las negociaciones de la OMC durante 10 años.

ANEXO 1: BORRADOR DEL TEXTO MINISTERIAL

El párrafo 7 a-c (Anexo C) que aparece encubierto como una solicitud-oferta plurilateral, pero que en realidad abre camino al inicio de iniciativas sectoriales, debe suprimirse. Su contenido va más allá que las Directrices de Negociación y no debe ser aceptado.

Párrafo 11b (Anexo C) “Grupos de miembros que presenten solicitudes plurilaterales a otros Miembros deberían presentarlas antes de [febrero de 2006...]” también debe suprimirse.

El Párrafo 9 del texto Borrador principal de la Ministerial que estipula que las negociaciones deben intensificarse mediante la cobertura sectorial y modal de los compromisos, debe suprimirse. Esto es contrario a las Directrices de Negociación y a la flexibilidades del GATS.

ANEXO 2: DISPUTA SOBRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN TORNO A TELMEX

En abril de 2004 un panel de resolución de disputas de la OMC falló contra México en una causa presentada ante la OMC por EE.UU., alegando que las leyes y regulaciones de México eran anti-competitivas y contradecían la Sección 1 del Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones que México había firmado. El panel sentenció que México no había garantizado

que los proveedores de telefonía básica de EE.UU. tuvieran igual acceso a, y uso de, las redes y servicios de la tecnología pública. La empresa mexicana Telmex le había cobrado tasas de interconexión más altas al proveedor estadounidense. México trató de defender sus regulaciones respecto al cobro de tasas sobre la base de que las mismas fueron diseñadas para incluir los costos del desarrollo de la infraestructura de las telecomunicaciones –una necesidad de los países en desarrollo. El panel, sin embargo, aceptó el argumento de EE.UU. de que las tarifas cobradas deberían referirse solamente a los servicios específicos requeridos por las empresas extranjeras. No se podía incluir un aporte al desarrollo de la infraestructura de las telecomunicaciones de México en la tarifa.

México argumentó también que sus compromisos debían ser interpretados a la luz de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado del GATS – párrafo 5 del preámbulo y Artículo IV del GATS que reconocen que los Miembros necesitan: “fortalecer la capacidad, eficiencia y competitividad de sus servicios nacionales”. Sin embargo el panel concluyó que:

“Estas disposiciones describen los tipos de compromisos que los Miembros deberían hacer, cuando se trata de Miembros de países en desarrollo; ellas no brindan una interpretación de los compromisos ya adquiridos por esos Miembros de países en desarrollo”.

Fuente: UNCTAD 2005 "Comercio de Servicios e Implicancias para el Desarrollo", TB/B/COM.1/71. Gould, Ellen, "WTO Panel Rules Against Special and Differential Treatment for Development Countries", www.mediatrademonitor.org/node/view/8

Notas

1. Texto Ministerial, 26 de noviembre de 2005, JOB(05)/298.
2. La Comisión Europea ha propuesto que los países desarrollados abran 139 de los 163 subsectores, y los países en desarrollo 93 subsectores. Estados Unidos ha contribuido a avivar el fuego en la pasada semana al difundir su propuesta sobre “metas colectivas” (los países en desarrollo como un grupo que
3. El párrafo 7 establece: "Además de las negociaciones bilaterales, acordamos que la negociación sobre solicitudes/ofertas también debería ser llevada a cabo en forma plurilateral en concordancia con los principios del GATS y las Directrices y Procedimientos para las Negociaciones sobre Comercio de Servicios. Los resultados de tales negociaciones deberán extenderse sobre una base MFN. Estas negociaciones deberían organizarse de la siguiente manera: a) Cualquier Miembro o grupo de Miembros puede presentar solicitudes o solicitudes colectivas a otros Miembros en cualquier sector o modo específico de prestación, identificando sus objetivos para las negociaciones en ese sector o modo de prestación, b) Un Miembro o grupo de Miembros que han hecho tales solicitudes en un sector o modo de prestación específico junto con los Miembros a quienes se le haya hecho las solicitudes, y cualquier otro Miembro interesado, deberán iniciar negociaciones plurilaterales para considerar tales solicitudes. C) Las negociaciones

plurilaterales deberían ser organizadas en la perspectiva de facilitar la participación de todos los Miembros, teniendo en cuenta la limitada capacidad de las delegaciones más pequeñas para participar en tales negociaciones." (JOB(05)/298 26November 2005)

4. Wolf Robert, "Regulatory Transparency, Developing Countries and the Fate of the WTO", <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/wolfe.pdf>

5. Vastine, Robert, 2005 "Services Negotiations in the Doha Round: Promise and Reality", Conferencia sobre Perspectivas en el Programa de Desarrollo de Doha, Escuela de Política Pública Gerald R. Ford, Universidad de Michigan, 21 de octubre.

http://www.uscsi.org/publications/papers/UMichPaper_102105.pdf

6. Vastine, 2005 ibid. 7. Self, Richard 2005 "Revitalizing the WTO Services Negotiations with Development Friendly Approaches". Documento encargado por DFID.

"Focus: Camino Hacia Hong Kong" es editado por Nicola Bullard. Vuestras contribuciones y comentarios serán bienvenidos. Por favor escriban a n.bullard@focusweb.org

Para contactarnos dirigirse a:
c/o CUSRI, Wisit Prachuabmoh Building,
Chulalongkorn University, Bangkok 10330 Tailandia.
Tel: (66 2) 218 7363/7364/7365, Fax: (66 2) 255 9976,
Sitio Web: <http://focusweb.org>.

Focus on the Global South es un programa autónomo de investigación política y acción del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Chulalongkorn (CUSRI) con sede en Bangkok.

Focus on the Global South (FOCUS)
c/o CUSRI, Chulalongkorn University
Bangkok 10330 TAILANDIA
Tel: 662 218 7363/7364/7365/7383
Fax: 662 255 9976
Correo electrónico: N.Bullard@focusweb.org
Sitio Web: <http://www.focusweb.org>