

Una receta para el desastre

¿Traicionará la Ronda de Doha las promesas de desarrollo?

A medida que se agota otro plazo en la ronda de negociaciones comerciales de Doha, es cada vez menor la probabilidad de que se alcance este año un acuerdo beneficioso para los países en desarrollo. En vez de perseguir las reformas que les permitan salir de la miseria, los países pobres se dedican de lleno a defenderse de las agresivas exigencias de los países ricos. A menos que el contenido actual de las propuestas cambie de forma significativa, no se debería firmar ningún acuerdo en 2006.

Resumen

A medida que se agota otro plazo en la ronda de negociaciones comerciales de Doha, es cada vez menor la probabilidad de que se alcance este año un acuerdo beneficioso para los países en desarrollo. Tras la reunión ministerial celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, cuyos resultados no fueron los deseados, los países desarrollados siguen ofreciendo muy poco en el ámbito de la agricultura, al tiempo que exigen a los países pobres que abran sus mercados industriales y de servicios a la competencia extranjera.

Tras incumplir numerosos plazos durante los últimos años, diferentes analistas y miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) consideran que las negociaciones deberían haber concluido antes del fin de la "Autoridad de Promoción del Comercio" (Fast Track Authority) de los Estados Unidos, que tendrá lugar a mediados de 2007. Esto implica que, como mínimo, algunas propuestas deben estar listas antes de que finalice este mes (abril de 2006), y el resto para el mes de julio. Sin embargo, el acuerdo que se perfila en este momento perjudicaría a la mayor parte de los países en desarrollo.

A menos que se modifiquen las propuestas que están sobre la mesa, Oxfam considera que sería más conveniente para los países pobres que se incumpliera el plazo previsto y se esperara antes de acordar las nuevas normas de la OMC. Ningún plazo debería ser tan rígido como para justificar la firma de un tratado comercial que perjudique al desarrollo. Aunque una ronda lenta prolongaría los desequilibrios actuales, al menos podría evitar que la situación empeorara. De esta forma, los países en desarrollo no tendrían que renunciar a las reformas que les prometieron y a su futuro desarrollo económico.

En lo que respecta a la **agricultura**, considerada por la mayoría de los expertos como la clave para romper el círculo de la pobreza, las propuestas formuladas hasta la fecha no han sido satisfactorias. Los estudios realizados por Oxfam indican que, en caso de aceptarse las propuestas actuales, tanto la UE como los EE UU podrían en realidad *augmentar* las ayudas agrarias que distorsionan el comercio, a pesar de haber anunciado recortes del 70 y del 54 por ciento, respectivamente. Aunque la propuesta presentada en Hong Kong para poner fin a los subsidios a la exportación el año 2013 es positiva, dichas ayudas sólo representan el 3,6 por ciento del gasto total de la UE en agricultura. En definitiva, las propuestas actuales no garantizan el fin del dúpning en las exportaciones agrarias.

La propuesta de EE UU sobre acceso a los mercados agrícolas tiene graves implicaciones para la seguridad alimentaria y los medios de vida de los agricultores pobres, ya que niega a los países en desarrollo el derecho a proteger los productos básicos de los que éstos dependen. Por otra parte, la propuesta de la UE eximiría de recortes arancelarios a muchos productos exportados por los países en desarrollo, reduciendo de forma significativa los beneficios del acceso a los mercados europeos.

Aunque la reunión de Hong Kong reafirmó el derecho de los países pobres a proteger algunos productos de vital importancia para su seguridad alimentaria o sus medios de vida, los estudios señalan que se requieren medidas especiales *adicionales* para evitar un incremento de la pobreza rural. Este trato especial podría ampliarse sin afectar de forma significativa las ventajas de otros países de la Ronda de Doha.

Se está pidiendo a los países en desarrollo que firmen en la OMC un acuerdo sobre el **Acceso a los Mercados para Productos No Agrícolas** (NAMA, en sus siglas en inglés) que desafía las lecciones aprendidas en el pasado. A cambio de un avance mínimo en el ámbito de la agricultura, están siendo presionados para abrir de forma dramática y permanente sus mercados industriales a la competencia extranjera.

La experiencia demuestra de forma abrumadora que, para promover con éxito el crecimiento y la industrialización, los países deben conservar la capacidad de elevar y reducir sus aranceles en función de unas circunstancias cambiantes. Sin embargo, las negociaciones actuales de la OMC tratan de eliminar dicha flexibilidad.

Mientras que los negociadores se centran erróneamente en las fórmulas, no se está prestando atención alguna a los ámbitos en los que los países en desarrollo pueden salir beneficiados. Pese a ser fundamentales para garantizar un acuerdo que promueva el desarrollo, se han relegado a un segundo plano los debates sobre la regulación del uso de barreras no arancelarias y la eliminación de los picos arancelarios y los aranceles escalonados en los países desarrollados.

Cuando se iniciaron las negociaciones sobre **servicios** en 1994 se prometió reconocer a los países pobres una flexibilidad que tuviese en cuenta sus niveles de desarrollo y los objetivos de sus políticas nacionales. Las negociaciones debían llevarse a cabo en base a demandas y propuestas, de modo que los países sólo participarían cuando se sintieran preparados para hacerlo. Sin embargo, durante el último año se ha ejercido una presión cada vez mayor sobre los países en desarrollo para que abran sus mercados de servicios. Antes de aprobar propuestas, los países han de evaluar los costes y beneficios potenciales de la liberalización, algo que las negociaciones no han permitido hasta la fecha.

El lenguaje utilizado en los textos sobre servicios de la OMC se esfuerza por aplacar la preocupación en torno a los derechos de los países en desarrollo a regular y proporcionar servicios universales en áreas relevantes como las telecomunicaciones, la sanidad o la educación. Pero, en la práctica, el sistema puede ser altamente inflexible. El objetivo declarado de que la regulación y las restricciones no serán "más rígidas de lo necesario" tiene graves consecuencias para las personas pobres en los países en desarrollo.

Lo que es peor, las negociaciones sobre movilidad laboral, el ámbito en el que los países en desarrollo podrían beneficiarse de la liberalización de servicios, permanecen bloqueadas porque los países ricos no están dispuestos a abrir sus mercados laborales a los trabajadores extranjeros.

En Hong Kong, se presentó un **paquete de desarrollo** mínimo para los países pobres. Dicho paquete incluye compromisos relativos a la ayuda

para el comercio, el acceso libre de aranceles y de cuotas para los países más pobres y una enmienda permanente del acuerdo ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio). Si bien los esfuerzos realizados para proporcionar asistencia al comercio para los países pobres son positivos, lo cierto es que lo acordado hasta el momento no constituye un paquete lo suficientemente atractivo como para compensar el daño inflingido en otras áreas.

Existe una necesidad urgente de adoptar reglas comerciales más justas que beneficien a los países en desarrollo. No obstante, parece improbable que las propuestas que están sobre la mesa lo consigan, e incluso podrían empeorar aún más la situación. A menos que los países ricos modifiquen de forma significativa su posición en las negociaciones y retiren algunas de las demandas efectuadas a los miembros más pobres, no podrá alcanzarse este año un acuerdo que reduzca la pobreza. La celebración de una ronda más larga que brinde a los países miembros la oportunidad de reafirmar la primacía del desarrollo y que no obligue a los países pobres a hipotecar su futuro se perfila hoy como la opción más adecuada.

Recomendaciones para alcanzar un acuerdo que promueva el desarrollo

Agricultura

- Mayores recortes en los subsidios a la agricultura de los países ricos que distorsionan el comercio
- Mejores ofertas de acceso a los mercados, sin demandas injustas de reciprocidad
- Eliminación de los picos arancelarios y de los aranceles escalonados que utilizan los países ricos
- Adopción de normas que regulen el uso de barreras no arancelarias
- Un Tratamiento Especial y Diferenciado adecuado, que incluya Productos Especiales y un Mecanismo Especial de Salvaguardia que garanticen la seguridad alimentaria y los medios de vida de los campesinos, así como el desarrollo rural
- Eliminación de todos los subsidios estadounidenses al algodón, conforme a la resolución del órgano de solución de diferencias de la OMC
- Fijar un tope para los subsidios de la Caja Verde y realizar una revisión completa de la Caja Verde para garantizar que estas ayudas no distorsionan el comercio
- Adopción de normas adicionales para regular la Caja Azul
- Nuevas normas que impidan el uso abusivo de la ayuda alimentaria destinada a inundar los mercados con excedentes productivos

- Medidas para abordar la erosión de las preferencias y el impacto de una elevación en los precios de los alimentos en los Países Importadores Netos de Alimentos

NAMA

- Como mínimo, una fórmula con coeficientes que garantice una “reciprocidad menos que plena”. Preferiblemente, ninguna fórmula para los países en desarrollo, que deberían tener derecho a realizar recortes medios.
- Normas para regular el uso de barreras no arancelarias, incluidas medidas antidumping (negociaciones sobre Normas)
- Eliminación de los picos arancelarios y de los aranceles escalonados que utilizan los países ricos
- No se deberá exigir a los países que todavía no han consolidado sus aranceles en la OMC que los reduzcan y consoliden en esta ronda. La consolidación de aranceles debería ser considerada como una concesión en sí misma.
- Medidas para abordar la erosión de preferencias

Servicios

- Tiempo suficiente para que los países pobres lleven a cabo evaluaciones de impacto y realicen consultas a la sociedad civil
- Concesión del derecho a regular de acuerdo con los intereses generales antes de que se adopten compromisos adicionales
- Adopción de medidas de salvaguardia de emergencia y de disposiciones que garanticen un tratamiento especial y diferenciado
- Una respuesta a las peticiones de acceso a los mercados laborales del Norte para los países en desarrollo (Modalidad 4)
- Excluir los servicios básicos y la contratación pública de los compromisos de liberalización

Paquete de desarrollo

- Un acceso *pleno* e inmediato a los mercados libre de aranceles y cuotas para los países más pobres, con normas de origen simplificadas
- Ayudas adecuadas para el comercio, que no deberán estar en ningún caso supeditadas a la apertura de los mercados

1. Introducción

A medida que se agota otro plazo en la Ronda de negociaciones comerciales de Doha, las probabilidades de que se alcance un acuerdo favorable para los países en desarrollo este año son cada vez menores. La retórica sobre el desarrollo y la importancia de poner las necesidades de los países pobres en lo más alto de la agenda ha ocultado con frecuencia actitudes egoístas, engañosas e hipócritas en la OMC. Los países desarrollados están tratando de hacer concesiones mínimas en el ámbito de la agricultura al tiempo que exigen a los países pobres que abran sus mercados industriales y de servicios a la competencia extranjera. Lejos de poder emprender reformas que permitan un crecimiento equitativo y sostenible que les ayude a salir de la pobreza, los países pobres están dedicados de lleno a mitigar los daños producidos.

En junio de 2007 la Administración de Estados Unidos perderá la potestad para negociar un nuevo acuerdo comercial sin la intervención del Congreso. Una vez que expire la Autoridad de Promoción del Comercio (TPA, en sus siglas en inglés) de EE.UU., el Congreso podrá bloquear cualquier punto de los acuerdos futuros, en lugar de limitarse a dar el visto bueno o malo a un paquete global, un cambio que sin duda complicaría aún más la firma de los acuerdos. Como resultado, los miembros de la OMC y los analistas se han fijado la fecha de expiración del TPA como plazo para el fin de las negociaciones de la OMC.¹ Se han realizado numerosas manifestaciones públicas sobre la importancia de cumplir con dicho plazo. Esto significa que habrá que aprobar al menos algunas propuestas definitivas antes de que finalice el mes (abril de 2006) y el resto antes de julio para poder firmar, sellar y presentar un acuerdo en junio de 2007.

Desafortunadamente, la combinación de propuestas decepcionantes en el ámbito de la agricultura y de demandas agresivas en los sectores de industria y servicios hacen que resulte altamente improbable que la Ronda de Doha, en su estado actual, pueda impulsar el desarrollo, tal y como se prometió en un primer momento. Al contrario, el acuerdo que se está trazando en la actualidad, lejos de ayudar a la mayoría de los países en desarrollo, los perjudica.

Los recortes arancelarios en los ámbitos de la agricultura y la industria podrían provocar un retroceso en el desarrollo de economías vulnerables, exacerbando la pobreza y las desigualdades. La ausencia de excepciones y medidas protectoras adecuadas

expondría a los agricultores de subsistencia y a sus familias a graves crisis. Un estudio reciente señala que los países más pobres serían los peor parados y calcula que, muy probablemente, África subsahariana tendrá que hacer frente a pérdidas que ascienden a los 300 millones de dólares.² Esto choca radicalmente con las significativas ganancias previstas por el Banco Mundial,³ y sin duda constituiría un final amargamente irónico para la denominada “Ronda del Desarrollo”.⁴

Los países más pobres de la OMC –los Países Menos Adelantados o PMA- están exentos de muchas de estas demandas o exigencias. No tendrán que hacer recortes arancelarios en los ámbitos del Acceso a los Mercados para Productos No Agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés) o de la agricultura, y también están excluidos de las demandas multilaterales en el sector de los servicios. Sin embargo, esto no impide que sufran, quizás incluso más que otros países, las consecuencias de unas normas comerciales injustas. Si no se adoptan medidas adecuadas para abordar los efectos negativos del dúpning agrícola o para aumentar las oportunidades de comercio, los PMA seguirán sufriendo. La propuesta de un acceso a los mercados libre de aranceles y de cuotas (DFQF, por sus siglas en inglés) presenta deficiencias significativas, y el resto de elementos del “paquete de desarrollo” tampoco son satisfactorios (ver el apartado 4). En definitiva, no basta con eximir a los PMA de compromisos para conseguir que dicha ronda promueva realmente su desarrollo.

En este contexto, Oxfam cree que los países pobres querían mejor parados si se incumpliera el plazo actual y se esperara a alcanzar una nueva serie de reglas o normas. Una ronda lenta, pese a sus inconvenientes, brindaría a los países en desarrollo la oportunidad de optar a las reformas que les prometieron y no renunciar a la flexibilidad que necesitan para utilizar la política comercial como una herramienta para combatir la pobreza. Aunque una ronda lenta prolongaría los desequilibrios actuales y retrasaría las mejoras prometidas, lo cierto es que podría impedir que empeorara la situación.

La determinación y el trabajo en equipo, sin duda constructivos, que mostró el Grupo de 20 países en desarrollo (G20) durante la Reunión Ministerial celebrada en Cancún en 2003 se ha afianzado en gran medida, a pesar del escepticismo de los países del Norte. La reunión de Hong Kong fue testigo de la creación de una frágil alianza integrada por los 110 países en desarrollo, que se unieron para oponerse al *status quo*. El resultado de dicha postura es que se hicieron más propuestas favorables para los países en desarrollo en la Reunión Ministerial de Hong Kong de 2005 que en Cancún. No obstante, todavía queda un largo camino por recorrer.

Como dijo en Hong Kong Dipak Patel, Ministro de Comercio zambio y Secretario de los PMA, hasta que no se elabore una propuesta que se comprometa a ayudar a los países pobres, dichos países tendrán todo el derecho del mundo a decir: “¿Exactamente, qué parte del “no” resulta tan difícil de comprender?”.⁵

Mientras tanto, el órgano de solución de diferencias de la OMC ofrece a los países en desarrollo un foro para desafiar los excesos más negativos de las políticas de la UE y de los EE.UU.. Resoluciones positivas como la que prohíbe los subsidios de la UE al azúcar y de los EE.UU. al algodón estimulan la influencia de los países en desarrollo en las negociaciones y demuestran a los países ricos que existen ciertos límites que no deben sobrepasar. Los estudios realizados por Oxfam señalan que existe un gran número de casos legales en los que los países en desarrollo podrían imponer su postura sobre la de Europa y Estados Unidos.⁶

Las negociaciones comerciales multilaterales son en realidad irreversibles y dictan políticas que estarán vigentes durante años. Precisamente por este motivo, no deben tomarse a la ligera. Aunque las injustas normas comerciales perjudican a los países en desarrollo a diario, ésta no es razón suficiente para firmar un acuerdo que de hecho empeora aún más la situación de los países pobres. Ningún plazo debe ser tan rígido como para justificar la firma de un nuevo acuerdo comercial que mina el desarrollo.

2. Agricultura

La agricultura siempre ha sido un tema central en las negociaciones de Doha. La inmensa mayoría de los pobres del mundo tienen en la agricultura su medio de vida y todo el mundo está de acuerdo en que una ronda comercial centrada en el desarrollo debe considerar la reforma agraria como una prioridad. Pese a ello, se ha progresado poco durante los últimos cuatro años.

La ausencia de avances en el ámbito de la agricultura puede atribuirse a la resistencia de los países ricos a reducir las ayudas distorsionantes del comercio que conceden a sus agricultores (fundamentalmente productores a gran escala) e industrias agroalimentarias, o a reducir la protección arancelaria que ofrecen al sector agrícola.

Y todo ello a pesar de los daños, más que comprobados, que producen las exportaciones de excedentes agrícolas subsidiados por el Norte (dúmping) en los ingresos derivados de las exportaciones en los países pobres (que representaron pérdidas de 305 millones de

dólares para los algodoneros del África subsahariana en el año 2001);⁷ o el daño causado a los países pobres que no pueden vender sus productos a los países del Norte como consecuencia de los restrictivos aranceles (lo cual provocó a Mozambique en 2004 pérdidas en los ingresos potenciales de la venta de azúcar a la UE del orden de los 38 millones de dólares).⁸ Esto está ocurriendo a pesar de las promesas formuladas al principio de las negociaciones, que aseguraban que estas cuestiones serían un elemento prioritario en las negociaciones.

Obviamente, no todos los subsidios son negativos, y los gobiernos del Norte tienen la prerrogativa de apoyar a sus productores agrícolas si así lo desean, pero es necesario hacer mucho más para que los subsidios del Norte no perjudiquen a los agricultores del Sur. Los fondos públicos asignados a la agricultura deberían estar destinados a promover el empleo rural, apoyar a los pequeños agricultores, fomentar la gestión medioambiental y garantizar alimentos de alta calidad. En definitiva, no deberían ser utilizados para estimular la sobreproducción y el dumping.

Las propuestas presentadas hasta la fecha para regular los subsidios: mucho ruido y pocas nueces

En octubre del año pasado, EE.UU. y la UE presentaron propuestas para el recorte de aranceles y subsidios. Las propuestas fueron anunciadas como una oferta sin precedentes, pero los estudios realizados por Oxfam en ese momento revelaron que, como máximo, EE.UU. sólo tendría que reducir las ayudas reales en un 19 por ciento (4.000 millones de dólares) y que la UE no estaría obligada a hacer ningún tipo de recorte.⁹ Y, todo ello, pese a que EE.UU. había anunciado recortes del 54 por ciento, y la UE del orden del 70 por ciento (ver explicación del Anexo 1).

En el marco del sistema de la OMC los recortes se realizan a partir del nivel máximo *permitido* de ayudas, en lugar del nivel de ayudas que *realmente* se está otorgando. Como la diferencia entre ambos es notable, tanto Europa como Estados Unidos presentaron propuestas mucho menos ambiciosas de lo que en realidad son. Asimismo, la UE ya había hecho algunos de los recortes que había anunciado, de manera que incluso después de una reducción del 70 por ciento en el techo presupuestario permitido, podría aumentar las ayudas en 13.000 millones de dólares.¹⁰ A EE.UU., el sistema de clasificar los subsidios en distintas categorías o cajas le permitió transferir de una caja a otra las ayudas más controvertidas, en lugar de reducir las.

En términos generales, la OMC clasifica las ayudas agrícolas en tres cajas diferentes: las Cajas Azul, Verde y Ámbar (AMS), según el grado en el que distorsionan el comercio. Los subsidios de la Caja Ámbar son los que más distorsionan el comercio y están sujetos a los recortes más pronunciados. Por otra parte, los de la Caja Azul son los que distorsionan el comercio en menor medida. En cuanto a los subsidios de la Caja Verde, teóricamente se trata de ayudas que, o bien son mínimamente distorsionantes, o bien no lo hacen en absoluto, de ahí que no exista ningún tipo de límite fijado para estas ayudas. En sus propuestas, la UE y los EE.UU. han transferido con frecuencia los subsidios de una caja a otra, en lugar de recortarlos (ver la tabla recogida en el Anexo 1).

Lo que es más, en la actualidad ningún bloque está ofreciendo recortes lo suficientemente amplios en los subsidios que distorsionan el comercio, ni tampoco proponiendo formas suficientes para clasificar y disciplinar las ayudas con el fin de poner término al dumping de las exportaciones.

Propuestas de acceso a mercados: todas malas a su manera

La propuesta de acceso a mercados presentada por EE.UU. en octubre de 2005 fue considerada más “ambigua” que la de la UE. Pese a ofrecer a los países en desarrollo mayores oportunidades para vender sus productos al Norte, es inaceptablemente agresiva, ya que condiciona dicho acceso a una serie de concesiones desproporcionadas por parte de los países pobres. La reciprocidad que se exige a los países en desarrollo en la propuesta de los EE.UU. tiene graves consecuencias para la seguridad alimentaria y los medios de vida de la población, porque niega a los países en desarrollo la oportunidad de proteger productos o sectores básicos frente a las exportaciones subsidiadas.

Por otra parte, la propuesta de la UE es decepcionante al ser claramente proteccionista. La UE propone eximir el 8 por ciento de sus productos de recortes arancelarios significativos. Es probable que dichos productos sean los de mayor relevancia para los países en desarrollo, como es el caso del azúcar, el arroz y la carne de vacuno. La buena noticia es que la UE no exige tanto a cambio por parte de los países en desarrollo.

Desde octubre se ha presionado mucho a la UE para que “mejore su oferta”, pero la Unión sostiene que es lo único que puede ofrecer.

A pesar de lo inadecuado de las propuestas de la UE y EE.UU., no se han introducido cambios desde octubre de 2005. Al contrario, han

sido anunciadas a bombo y platillo, descritas como un paso en la dirección adecuada y utilizadas en repetidas ocasiones como una excusa para presionar aún más a los países en desarrollo para que hagan concesiones en el marco del NAMA y los Servicios, ambos ámbitos en los que los países ricos tienen mucho que ganar.

Esta presión ha aumentado desde la Reunión Ministerial de Hong Kong, donde los negociadores acordaron poner fin a los subsidios a la exportación agrícola antes del año 2013, reafirmaron su compromiso a abordar el tema de los subsidios al algodón y el dúpung y reiteraron su promesa de permitir a los países en desarrollo proteger productos fundamentales para su seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Aunque dichos avances son positivos, no justifican las exigencias en otros ámbitos, que resultan claramente desproporcionadas.

Subsidios a la exportación

Los subsidios a la exportación promueven de forma explícita el dúpung de los excedentes agrícolas de los países ricos en los mercados de los países en desarrollo a un precio inferior a su coste de producción, hundiendo los precios mundiales y minando la capacidad de los agricultores pobres para garantizar sus medios de vida. Su eliminación es relevante en términos políticos y constituye una victoria para los países en desarrollo.

Sin embargo, los subsidios a la exportación representan únicamente el 3,6 por ciento de las ayudas totales de la UE a la agricultura, un porcentaje que será incluso menor a partir del año 2013, gracias a las reformas acordadas en 2003.¹¹ Los países en desarrollo tenían la esperanza de que se pusiera fin a los subsidios a la exportación en el año 2010. Asimismo, la promesa de la UE de eliminar estos subsidios está supeditada a que EE.UU. haga lo propio con este tipo de ayudas, más concretamente los créditos a la exportación y algunas formas de ayuda alimentaria, pero todavía no se ha especificado una fecha para ello.

Lo que es más, tanto la UE como EE.UU. seguirán asignando miles de millones de dólares en concepto de otros subsidios que distorsionan el comercio y causan el dúpung. Si no se realizan recortes significativos en estos subsidios distorsionadores del comercio, y se definen medidas adicionales para regular las ayudas permitidas, el dúpung se perpetuará y los agricultores de los países pobres seguirán sufriendo las consecuencias.

Algodón

En Hong Kong, EE.UU. prometió eliminar los subsidios a la exportación del algodón para el año 2006 y abordar el tema de las ayudas nacionales al algodón de forma prioritaria, por encima del resto de ayudas agrícolas. Los escépticos recordarán la promesa formulada por el Consejo General en julio de 2004, en la que se prometía abordar el tema del algodón “de forma inmediata, ambiciosa y específica”, algo que ciertamente no ha ocurrido.

El algodón se ha convertido en el buque insignia de las negociaciones y constituye un ejemplo perfecto del lamentable trato que se está dando a los países en desarrollo. Los “Cuatro del Algodón” —Benin, Burkina Faso, Mali y Chad— han ejercido presión para que se reconozca el problema y se adopten medidas de forma inmediata para poner fin a las ayudas concedidas por EE.UU., que perjudican a millones de agricultores africanos y, de hecho, fueron declaradas ilegales de forma oficial en 2004, en una demanda sin precedentes presentada por Brasil contra EE.UU. ante la OMC.

Las estadísticas hablan por sí solas: EE.UU. destinó alrededor de 4.200 millones de dólares en 2005 a sus 25.000 productores de algodón, estimulando así la sobreproducción. También en 2005, EE.UU. vendió 3,3 millones de toneladas de algodón excedentario en los mercados mundiales gracias a las ayudas específicamente diseñadas para fomentar las exportaciones.¹² Incluso el Banco Mundial reconoce que una reducción de los subsidios estadounidenses al algodón, más que un recorte arancelario, mejoraría sustancialmente la situación de los productores africanos. De hecho, el Banco Mundial considera que la eliminación de los subsidios al algodón de EE.UU. incrementaría, por sí misma, el precio del algodón en los mercados internacionales en una media del 12,9 por ciento, y podría generar unos 72 millones de dólares en el África subsahariana.¹³

Sin embargo, a pesar de reconocer repetidamente el problema, los EE.UU. han pulverizado todos y cada uno de los plazos fijados para que cumpliera las recomendaciones del panel de la OMC, adoptando medidas mínimas para la eliminación de unas ayudas que fueron consideradas ilegales en el año 2004. Sólo una décima parte de las ayudas al algodón de EE.UU. serán suprimidas en el año 2006. No se han anunciado planes en relación a la eliminación del resto de las ayudas, pese a ser ilegales según las normas de la OMC.

Asimismo, EE.UU. ha supeditado la reforma de sus programas nacionales de ayuda a la firma de un acuerdo ambicioso sobre el acceso a los mercados agrícolas en la Ronda de Doha. Y todo a pesar del hecho de que el panel de la OMC falló en contra de este país en lo

referente a sus obligaciones de cara a la Ronda Uruguay, de manera que la reforma debería emprenderse independientemente del resultado de las negociaciones de Doha. Los Cuatro del Algodón, junto con otros países africanos afectados, están, como es lógico, preocupados. A menos que EE.UU. traduzca su retórica en acciones concretas, el algodón seguirá siendo la clave del éxito o del fracaso en las negociaciones de la Ronda de Doha.

Productos Especiales y Mecanismo Especial de Salvaguardia

En el mejor de los casos, los avances más significativos en el ámbito de la agricultura para los países en desarrollo han sido de carácter defensivo. En Hong Kong, los miembros de la OMC reiteraron su decisión de permitir a los países en desarrollo designar un cierto número de “Productos Especiales”, es decir, productos considerados fundamentales para su seguridad alimentaria y sus medios de vida que o bien estarían exentos de recortes arancelarios o bien sujetos a recortes arancelarios inferiores a los de otros productos. También se les concedió el derecho a utilizar un “Mecanismo Especial de Salvaguardia” en el caso de que se produzcan oleadas de importación, un mecanismo del que disfrutaban los países ricos en la actualidad pero que está fuera del alcance de la mayoría de los países pobres.

Desafortunadamente, incluso estos pequeños logros están en la cuerda floja. Una carta enviada recientemente por parte de un país desarrollado con intereses agroexportadores a una serie de países en desarrollo de la OMC, tachó de excesiva la petición de designar hasta el 20 por ciento de las líneas arancelarias como Productos Especiales. La carta rechazaba el Mecanismo Especial de Salvaguardia, al considerarlo: “una doble capa de protección innecesaria”. Asimismo, destacó que la categoría de “Productos Especiales” sólo debería ser concedida de forma excepcional a una gama muy limitada de productos.¹⁴

Sin embargo, estudios recientes señalan que sin medidas especiales *adicionales* a las que están siendo ofrecidas en la actualidad, Bangladesh, Indonesia y numerosos países del África subsahariana quedarían en una situación más precaria aún como consecuencia de un acuerdo en la Ronda de Doha. Y no hay ningún motivo razonable por el que estas excepciones no deberían ser otorgadas, puesto que dicho tratamiento especial causaría como mucho reducciones *menores* en comparación a los logros que obtendrán otros países de la Ronda de Doha, incluso si dichos países son importantes exportadores agrícolas.¹⁵

Más allá de los Productos Especiales y de un Mecanismo Especial de Salvaguardia, las medidas para abordar la erosión de preferencias y el impacto del aumento de los precios de los alimentos sobre los Países Importadores Netos de Alimentos es fundamental para mitigar las pérdidas, sin duda probables, en las que incidirán algunos de los países más pobres. Lamentablemente, los países ricos se han limitado a reconocer el problema.

Resulta profundamente decepcionante que, a medida que finaliza esta ronda, cuyo objetivo era precisamente promover el desarrollo, los países pobres que participan en las negociaciones agrícolas hayan tenido que centrarse en defender un grado de flexibilidad mínimo en lugar de concentrarse en la consecución de las reformas que les prometieron para utilizar el comercio como herramienta para impulsar el desarrollo.

Senegal: perjudicado por el dúpning, necesita protección

Senegal es uno de los países más pobres del mundo: ocupa la posición 157 de los 177 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU de 2005.¹⁶ La esperanza media de vida es de 52 años¹⁷ y el 75 por ciento de la población sufre problemas de desnutrición.¹⁸

Senegal es un país importador neto de alimentos y las condiciones de su comercio agrícola han empeorado desde que empezara a reducir sus aranceles a mediados de la década de los ochenta. El déficit del comercio agrícola, calculado como la diferencia entre las exportaciones y las importaciones, aumentó en un 86 por ciento entre 1990 y 2000. Durante el periodo comprendido entre los años 1985 y 2000, las importaciones netas de alimentos han aumentado de forma continuada.

La liberalización y otras reformas, incluida la reestructuración de algunas industrias, han tenido un efecto negativo en los productores agrícolas de Senegal así como en los ingresos fiscales del país. El país consolidó el 100 por cien de sus líneas arancelarias durante la Ronda Uruguay. También suscribió compromisos de liberalización bajo los Acuerdos Comerciales Regionales y, como miembro del Banco Mundial, aplicó los Programas de Ajuste Estructural. Más significativo aún es el hecho de que Senegal adoptara un Arancel Exterior Común en el año 2000 como parte de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, que redujo la tasa arancelaria máxima a poco más del 20 por ciento, muy por debajo de los límites de la OMC. Senegal no dispone de disposiciones de salvaguardia, medidas antidúpning o legislación para la compensación de aranceles. Se trata de una de las economías más abiertas del mundo.

El algodón es la segunda exportación agrícola más importante del país, después de los cacahuetes. Representa el 25 por ciento de las exportaciones agrícolas totales y constituye el medio de vida de alrededor de 45.000 productores de algodón a pequeña escala. Los subsidios de EE.UU. y el dúpning, así como la consiguiente caída de los precios mundiales, han dificultado enormemente la situación de los productores de

algodón senegaleses, muchos de los cuales atraviesan serias dificultades económicas. Los estudios señalan que el sector algodonero senegalés registraría un crecimiento de casi el 15 por ciento si las ayudas a la exportación y ayudas nacionales de EE.UU. fueran suprimidas.¹⁹

En 1994 el gobierno eliminó las licencias de importación de las cebollas, plátanos y patatas. Las oleadas de importación provenientes de la UE en el sector de las patatas y las cebollas obligaron a numerosos pequeños agricultores a cerrar sus negocios.

El sector de los cereales también ha sufrido las consecuencias de la liberalización y la competencia debido a los productos subsidiados procedentes de la UE (harina de trigo) y de EE.UU. (arroz). Aunque el arroz es un producto básico, la producción nacional cubre únicamente un tercio de los requisitos de consumo. Desde mediados de los años ochenta se ha producido una liberalización progresiva del sector, pero esto no ha conducido a un acceso mayor a los alimentos. Los ingresos diarios han descendido a niveles tan bajos que no cubren las necesidades alimenticias más fundamentales de la familia media senegalesa.

No nos dejemos engañar una vez más

En la última ronda de negociaciones —la Ronda Uruguay— la gran promesa fue que se abordaría el problema de los subsidios a la agricultura. Este fue uno de los motivos principales por los que los países en desarrollo firmaron el acuerdo en 1994, pese a tener que aceptar a cambio un acuerdo de propiedad intelectual que beneficia claramente a los países ricos. Sin embargo, las promesas de la Ronda Uruguay no se han cumplido. Aunque los países ricos obtuvieron el estricto acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual que deseaban, las lagunas del acuerdo final hicieron que prácticamente no se abordara el problema de los subsidios a la agricultura. Los países en desarrollo siguen luchando día a día para superar las consecuencias del fallido acuerdo de Uruguay.

Antes de firmar una declaración definitiva en Doha, los países pobres deben recordar las lecciones aprendidas en Uruguay y asegurarse de que no hacen concesiones significativas en los ámbitos del NAMA y Servicios a cambio de avances probablemente ilusorios en el ámbito de la agricultura.

3. NAMA: un acuerdo que pone en peligro el futuro

Una oportunidad histórica para los aranceles

Se está pidiendo a los países en desarrollo de la OMC que firmen un acuerdo sobre NAMA que desafía las lecciones aprendidas en el pasado. A cambio de avances mínimos en el ámbito de la agricultura, los países en desarrollo son presionados para abrir de forma drástica y permanente sus mercados industriales a la competencia extranjera. Las propuestas más recientes de la UE y EE.UU. llevarían a algunos países en desarrollo a reducir sus techos arancelarios (o aranceles “consolidados”) hasta en un 70 por ciento. Aunque en algunos casos esto no afectaría a sus aranceles “aplicados”, seguiría denegándoles la flexibilidad que necesitan para aumentar o reducir sus aranceles en el futuro.²⁰ Y todo ello a pesar del hecho de que la práctica totalidad de los países desarrollados utilizaron aranceles como medida para desarrollar industrias prósperas y estimular el crecimiento.

Hay dos argumentos comúnmente esgrimidos por los países ricos de la OMC para defender por qué los países en desarrollo deberían estar dispuestos a reducir sus aranceles industriales a unos niveles sin precedentes. El primero es que necesitan ofrecer algo a cambio de la reforma agraria o, como dijo un negociador de un país rico el año pasado, que debe haber “sangre en el suelo” de todas las partes para que el acuerdo sea aceptable a nivel nacional.²¹

Esta exigencia prevalece en las negociaciones, lo cual resulta ciertamente preocupante, y a menudo está dirigida a los denominados “países en desarrollo adelantados”. Esta falsa distinción y la presión que está siendo ejercida sobre los países en desarrollo para que hagan concesiones en el ámbito del NAMA no deberían permitirse en una ronda de desarrollo. La reforma agraria es algo que se prometió hace ya tiempo y que se está retrasando en exceso; no es algo por lo que deberían tener que pagar los países pobres mediante severos aranceles industriales. Asimismo, muchos de los países implicados, incluidos Brasil y la India, ya han reducido de forma unilateral sus aranceles industriales, pese a sufrir una pobreza considerable. Resulta lógico que los países en desarrollo quieran conservar su derecho a aumentar los aranceles de manera selectiva como parte de su estrategia de crecimiento, especialmente ahora que otras herramientas como los subsidios o las Empresas Públicas de Comercio se vuelven ilegales o más difíciles de utilizar.

El segundo argumento esgrimido por los países ricos es que reducir los aranceles es una medida positiva para los países en desarrollo, lo que ocurre es que estos últimos simplemente no son conscientes de ello. En un mundo neoclásico ideal caracterizado por el pleno empleo y por la presencia de recursos plenamente transferibles, el libre comercio se traduce directamente en crecimiento. De acuerdo con este argumento, los países ricos de hoy tienen aranceles bajos —no olvidemos que son ricos— y, por lo tanto, las tasas arancelarias bajas son el mejor enfoque para promover el crecimiento. Sin embargo, la historia contradice este argumento, que resulta excesivamente simplista. De hecho, la historia demuestra que los aranceles han de reducirse *después* del despegue económico de los países, a medida que abren los sectores en los que se han hecho competitivos.

El peso de las experiencias vividas en el pasado sugiere que es absolutamente necesario para los países retener el derecho a aumentar y reducir los aranceles en función de las condiciones cambiantes del mercado si se desea promover con éxito el crecimiento y la industrialización. No obstante, las negociaciones actuales en la OMC están haciendo lo posible por eliminar este grado de flexibilidad que es tan necesario para los países pobres.²²

La UE y los EE.UU. utilizaron medidas de protección en el pasado

Muchos países ricos que defienden hoy una rápida liberalización industrial utilizaron aranceles y otras herramientas de política económica para estimular su crecimiento. El Reino Unido, por ejemplo, aplicó aranceles muy elevados sobre los productos manufacturados hasta aproximadamente 1820, dos generaciones después del inicio de la revolución industrial. De esta forma se consolidó en la vanguardia de la tecnología, lo cual permitió una transición al libre comercio, amparada siempre tras elevadas y duraderas barreras comerciales. Tras suprimir los aranceles, el Reino Unido optó por volver a implantarlos en 1932 debido a la competencia procedente de EE.UU. y Alemania.

EE.UU. también utilizó los aranceles para estimular su desarrollo industrial. Durante la mayor parte del periodo comprendido entre 1820 y 1945, los aranceles industriales medios fueron del 40 por ciento, y casi nunca cayeron por debajo del 25 por ciento, niveles muy superiores a los que exigen hoy a los países en desarrollo.²³

Tigres asiáticos: los aranceles también formaron parte de su estrategia de desarrollo

Algunos ejemplos más recientes también ponen en tela de juicio el argumento de que los aranceles más reducidos y una menor flexibilidad promueven el crecimiento y el desarrollo. En China y Vietnam, ambos ejemplos de un desarrollo impulsado con éxito por el comercio, los

elevados aranceles y la intervención estatal han sido ampliamente utilizados. En 1992, el arancel medio aplicado en China superó el 40 por ciento, y Vietnam, un país con una tasa de crecimiento del PIB elevadísima, del orden del 8 por ciento anual desde mediados de los años ochenta, todavía aplica aranceles que oscilan entre el 30 y el 50 por ciento.

La República de Corea y Taiwán también lograron índices de crecimiento espectaculares durante la segunda mitad del siglo XX gracias a un desarrollo impulsado por el Estado y al uso de aranceles y demás medidas económicas. Los aranceles medios en estos países fueron del 30-40 por ciento hasta la década de los setenta. Ambos utilizaron aranceles elevados como medida estratégica para estimular el desarrollo de nuevas industrias y la consolidación de las ya existentes. Asimismo, recurrieron a la regulación o control estatal para desalentar activamente la importación de productos que pudieran competir con los productos nacionales.²⁴

La rápida liberalización causó pérdidas en África y América Latina

A diferencia de los países que conservaron la autonomía del Estado y optaron por utilizar aranceles como parte de su estrategia de desarrollo, los países que se han liberalizado de forma demasiado apresurada o temprana, a menudo como una condición impuesta por los préstamos del FMI y el Banco Mundial, han salido peor parados.

En Senegal, tras la liberalización comercial iniciada en 1985, un tercio de los puestos de trabajo del sector manufacturero fueron eliminados.

En Costa de Marfil, tras realizarse recortes arancelarios del 40 por ciento en 1986, las industrias química, textil, zapatera y automovilística prácticamente se vinieron abajo.

En Zimbabue, tras la liberalización comercial de 1990, la tasa de desempleo aumentó drásticamente, pasando del 10 al 20 por ciento.

En Zambia, el sector manufacturero como porcentaje del PIB cayó del 18,5 por ciento en 1980 al 10 por ciento en 2002 tras la liberalización, y los niveles de pobreza aumentaron tras las reformas.²⁵

En Brasil, que se liberalizó unilateralmente en la década de los noventa, se perdieron 600.000 puestos de trabajo y la práctica totalidad de las industrias se vieron debilitadas después de la liberalización.

Incluso en México, un país que a priori reúne las condiciones para beneficiarse de la liberalización del comercio al tener unas infraestructuras relativamente buenas y estar cerca de EE.UU., los resultados han sido mixtos. Los datos actuales reflejan un crecimiento del PIB pobre (negativo de 2001 a 2003, y de sólo el 2,9 por ciento en 2004) y un índice de desempleo elevadísimo.²⁶

Ninguna de estas experiencias es lo suficientemente determinante como para dictar de forma decisiva el camino que deberían tomar los países en desarrollo y, por supuesto, hay casos que indican que

utilizar los aranceles de forma inapropiada puede provocar ineficiencia y un desarrollo lento. Sin embargo, éste no es motivo para privar a los países en desarrollo de una herramienta útil, especialmente si tenemos en cuenta que el rango al que pueden optar es cada vez menor. Lo que demuestran los estudios de caso recogidos anteriormente es la importancia de que un país sea capaz de utilizar los aranceles para promover el desarrollo y gestionar el ritmo y el grado de liberalización de su mercado. Nada de esto será posible si se aprueban las propuestas actuales sobre el NAMA.

Unos términos de negociación inaceptables

En las rondas de negociación anteriores se pidió a los países que aplicaran recortes arancelarios medios. Siempre y cuando los aranceles fueran recortados en un porcentaje medio acordado, los gobiernos disponían de flexibilidad y podían seguir protegiendo sus industrias estratégicas. Muy diferente es la situación actual de los países en desarrollo, que están siendo presionados a aprobar una fórmula que recortaría cada arancel de forma individualizada o, dicho de otra forma, "línea a línea". Esto les impediría proteger industrias de forma específica e individualizada y muy probablemente obligaría a los países en desarrollo a hacer los recortes más pronunciados, puesto que sus aranceles son superiores a los de los países ricos. Aunque existe cierto grado de flexibilidad en la fórmula, lo cierto es que no garantiza el espacio necesario para utilizar la protección arancelaria como una herramienta de desarrollo.

¿Fórmula suiza simple o ABI?

A pesar de las repetidas objeciones de los países en desarrollo al documento del NAMA (que se remontan hasta la Reunión Ministerial de Cancún de 2003), las negociaciones de la OMC durante los últimos meses han estado centradas en el tipo de fórmula que será utilizada. Hay dos opciones principales: EE.UU., apoyado por la UE y Canadá, está presionando para que se aplique la denominada *fórmula suiza simple*, que conduciría a una estructura arancelaria similar en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Esta fórmula tendría un impacto desproporcionado en los países en desarrollo, que tienden a tener aranceles industriales más elevados porque se encuentran a niveles de desarrollo más bajos.

Argentina, Brasil y la India han propuesto una alternativa (conocida comúnmente como ABI), que es más flexible porque limita los recortes arancelarios para los países que tienen aranceles consolidados más elevados. La fórmula los limita porque tiene en

cuenta el arancel medio de cada país. Esta fórmula afectaría en mayor medida a los países que tienen techos arancelarios bajos, lo cual incluye a los países más desarrollados. Sin embargo, la fórmula ABI también puede ser muy estricta con los países en desarrollo, por ejemplo si se utiliza un coeficiente muy bajo (ver el siguiente apartado).

Las fórmulas

Fórmula suiza simple:

$$\text{Arancel Final} = \frac{\text{Coeficiente} \times \text{Arancel Inicial}}{\text{Coeficiente} + \text{Arancel Inicial}}$$

Fórmula ABI:

$$\text{Arancel Final} = \frac{(\text{Coeficiente} \times \text{Media Nacional de Tasa Arancelaria Consolidada}) \times \text{Arancel Inicial}}{(\text{Coeficiente} \times \text{Media Nacional de Tasa Arancelaria Consolidada}) + \text{Arancel Inicial}}$$

Todo depende del coeficiente

Tanto en el caso de la fórmula ABI como de la fórmula suiza simple, el coeficiente o coeficientes elegidos son cruciales a la hora de determinar los resultados. Con la fórmula suiza simple, ningún arancel puede ser más elevado que el coeficiente. Por lo tanto, si se aplica un coeficiente de 10, ningún arancel podrá estar por encima del 10 por ciento. Con la fórmula ABI, el cálculo es más complejo pero el resultado es semejante (ver cuadro superior). Por este motivo, sería importante que los países en desarrollo tuvieran un coeficiente diferente al de los países ricos (algo que no está garantizado) y que existiera una diferencia suficiente entre las cifras para asegurar que se respeta el principio de la “Menos que Reciprocidad Plena” (LTRF, por sus siglas en inglés), lo cual significa que los países en desarrollo han de poder reducir sus aranceles menos que los países ricos. Este principio fue acordado por todas las partes en julio de 2004.

Para ilustrar hasta qué punto las negociaciones del NAMA impiden el desarrollo, consideraremos los coeficientes que deben aplicarse en la fórmula suiza simple para alcanzar incluso una LTRF mínima. Según los cálculos de Oxfam, se necesitan 85 para los países en desarrollo y 5 para los países ricos.²⁷ Los países ricos han tratado de centrar las negociaciones de Ginebra en coeficientes que se asemejan en exceso y que son demasiado bajos como para alcanzar este objetivo. Por ejemplo, la propuesta más reciente de la UE es una

fórmula suiza simple con un coeficiente de 10 para los países desarrollados y 15 para los países en desarrollo. Esto supondría un recorte del 28 por ciento para la UE, pero de aproximadamente el 70 por ciento para los países en desarrollo. Evidentemente, esto es “más que la reciprocidad plena”, no menos.

Las tablas recogidas a continuación muestran los aranceles resultantes en distintos países desarrollados y en desarrollo cuando se aplica la fórmula suiza simple con coeficientes de 5 y 10 para los países desarrollados, y de 15, 30 y 85 para los países en desarrollo. Esto demuestra que las negociaciones actuales se han desviado enormemente del principio de “menos que reciprocidad plena”. Por ejemplo, con coeficientes de 5 y 30, respectivamente, *todos* los países en desarrollo estudiados tendrían que realizar recortes arancelarios *superiores* que la UE y EE.UU.. Con coeficientes de 5 y 15, respectivamente, Indonesia tendría que recortar sus aranceles *más del doble* que Japón. Sólo cuando se tienen coeficientes de 5 y 85 se puede garantizar una LTFR para todos los países en desarrollo analizados.

Tablas: Reducciones arancelarias del NAMA para los países seleccionados, según una fórmula suiza simple con los coeficientes propuestos

(a) Países desarrollados

País desarrollado	Arancel inicial *	Resultado de fórmula con un coeficiente de 5		Resultado de fórmula con un coeficiente de 10	
		Arancel final	Porcentaje reducción	Arancel final	Porcentaje reducción
Australia	11	3,4	68,8	5,2	52,4
Canadá	5,3	2,5	51,5	3,5	34,6
UE	3,9	2,2	43,8	2,8	28,1
Noruega	3,1	1,9	38,3	2,3	23,7
EE.UU.	3,2	1,9	39,0	2,4	24,2
Japón	2,3	1,5	31,5	1,9	18,7

(b) Países en desarrollo

País en desarrollo	Arancel Inicial *	Resultado de fórmula con un coeficiente de 15		Resultado de fórmula con un coeficiente de 30		Resultado de fórmula con un coeficiente de 85	
		Aran final	Porcentaje reducción	Arancel final	Porcentaje reducción	Aran final	Porcentaje reducción
Brasil	30,8	10,1	67,3	15,2	50,7	22,6	26,6
India	34,3	10,4	69,6	16,0	53,3	24,4	28,8
Indonesia	36	10,6	70,6	16,4	54,5	25,3	29,8
Paraguay	33,6	10,4	69,2	15,8	52,8	24,1	28,3
Paquistán	35,3	10,53	70,2	16,2	54,1	24,9	29,3

* Media Consolidada Simple Nacional

Fuente: Cálculos de Oxfam basados en datos de la OMC.²⁸

Ni siquiera las mejores propuestas son satisfactorias

Debatir la validez relativa de las distintas fórmulas es en cierta forma una manera de sancionar un proceso de negociación que es perjudicial para el desarrollo. Cualquier fórmula aplicada línea a línea supondrá un coste desproporcionado para los países en desarrollo y será una fuente de conflicto entre los distintos grupos. Incluso al aplicar los mejores coeficientes posibles -muy diferentes entre sí y elevados para los países en desarrollo- los esfuerzos para promover el empleo, la industrialización y la reducción de la pobreza podrían caer en saco roto y la capacidad de los países en desarrollo para utilizar la política comercial para combatir la pobreza se vería seriamente limitada.

Las negociaciones del NAMA han dejado de lado los objetivos de desarrollo y han sido bloqueadas por países ricos, desesperados por conseguir concesiones de los países pobres en el ámbito de la agricultura. Negociar el porcentaje que los países están dispuestos a aplicar para reducir sus aranceles y después buscar una fórmula para hacer que dicha reducción sea operativa sería una solución que impulsa en mayor medida el desarrollo y que, por tanto, resulta más favorable que el enfoque actual.

Los negociadores, concentrados erróneamente en las fórmulas, no están prestando atención alguna a otros ámbitos en los que los países en desarrollo pueden ser beneficiados. Lamentablemente, el debate sobre cómo regular el uso de barreras no arancelarias y eliminar las crestas arancelarias así como la progresividad arancelaria (o aranceles escalonados) ha sido relegado a un segundo plano, pese a ser

fundamental para alcanzar un acuerdo que promueva el desarrollo. Asimismo, al igual que en el ámbito de la agricultura, se necesitan medidas para mitigar los daños producidos en algunos de los países más pobres del mundo como consecuencia de la erosión de preferencias.

Baja ambición= dolor elevado

La tendencia generalizada en Ginebra y otras capitales en el momento de redactar este informe parece apuntar a que cualquier acuerdo adoptado en 2006 sería “poco ambicioso”. Esta expresión resulta engañosa porque transmite una sensación de inocuidad. Las propuestas actuales sobre NAMA quizás no conduzcan a los recortes dramáticos en los aranceles aplicados que piden algunos países ricos, pero sin duda reducirían suficientemente la flexibilidad necesaria para que los países en desarrollo puedan promover el desarrollo industrial, o al menos mantenerlo en su nivel actual. En otras palabras, pueden poner en peligro el futuro de los países en desarrollo.

4. Servicios

Las negociaciones de servicios en la OMC incluyen sectores como la banca, los seguros, la construcción, el agua, la higiene, el turismo, la sanidad y la educación. Como es de suponer, muchos de estos sectores son fundamentales para el bienestar de los ciudadanos de un país, así como para la promoción del desarrollo y de un Estado funcional. En ocasiones, la introducción de competencia en los mercados puede aumentar la disponibilidad y eficacia de los servicios y tener un efecto beneficioso sobre su desarrollo. Ahora bien, también puede producir el efecto contrario.

Hay muchos casos documentados que demuestran que abrir este sector a la competencia puede tener un impacto negativo sobre los países en desarrollo, como puede ser el deterioro de servicios esenciales, la incapacidad para garantizar la prestación de los mismos a las personas más pobres de las zonas rurales, el aumento de los precios y la corrupción. Para que la liberalización de los servicios funcione y tenga un efecto beneficioso, es necesario que se cumplan una serie de condiciones, como la construcción de infraestructuras que garanticen la aplicación de las leyes nacionales y planes adecuadamente definidos para que los servicios estén al alcance de los más necesitados.

Hasta la fecha, las negociaciones de la OMC no han abordado de forma adecuada las implicaciones que la liberalización de los servicios puede tener sobre las personas pobres, centrándose en su lugar en los beneficios potenciales que representa para las empresas multinacionales y los gobiernos del Norte. Para muchos negociadores comerciales las normas y reglamentos nacionales son barreras innecesarias al comercio, por mucho que estén concebidos para garantizar el bienestar de los ciudadanos. Gran parte del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) está centrado en la supresión de dichos obstáculos.

Las promesas de acordar normas con *antelación* para regular los compromisos de liberalización han sido incumplidas y una enorme presión está siendo ejercida sobre los países en desarrollo para que firmen compromisos antes de que puedan evaluar su impacto. Esto resulta especialmente preocupante porque los compromisos suscritos en el marco del AGCS son en realidad irreversibles, de manera que los errores pueden pagarse muy caros.

No se dispone de tiempo suficiente para tomar decisiones acertadas

El documento de la Reunión Ministerial de Hong Kong acordó un calendario muy rígido para el cierre de las negociaciones sobre servicios: los países debían presentar nuevas peticiones en febrero, para después recibir una respuesta en julio y alcanzar un acuerdo final en octubre. Este programa no permite el análisis de las necesidades nacionales, la consecución de evaluaciones de impacto o la realización de consultas a la sociedad civil.

La historia demuestra que es difícil predecir el alcance de los compromisos suscritos bajo el AGCS. Tanto los países desarrollados como no desarrollados han cometido errores. Por ejemplo, EE.UU. se comprometió accidentalmente a liberalizar el acceso a su mercado interior de "juegos de azar" simplemente porque se olvidó de mencionar el juego en su calendario de compromisos sobre servicios recreativos. El resultado fue una resolución de la OMC contra EE.UU. en relación a los denominados juegos remotos (vía Internet), que llevó a EE.UU. a presentar una reclamación, alegando que el AGCS "limita seriamente el derecho de los Miembros a regular los servicios". Esto resulta irónico si tenemos en cuenta que EE.UU. había hecho de la firma de un acuerdo sobre servicios una condición para su participación en la ronda de negociaciones de la OMC.²⁹

Un documento reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) describe con claridad los desafíos y

problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo: “La complejidad de la liberalización del comercio de servicios bajo el AGCS no debería subestimarse, sobre todo a la luz de la limitada capacidad administrativa y negociadora de muchos países en desarrollo. Todo país ha de ser capaz de recabar información suficiente para poder presentar peticiones y propuestas razonables de apertura del mercado, lo cual incluye la posibilidad de hacer una evaluación de posible impacto social de la liberalización”.³⁰

Un proceso de negociación fallido

Cuando se lanzaron las negociaciones sobre el AGCS en 1994, se prometió que los países en desarrollo podrían disponer del grado de flexibilidad necesario para que se tuvieran en cuenta sus niveles de desarrollo y sus objetivos nacionales. Las negociaciones se celebrarían en base a una dinámica de “peticiones y propuestas” y los países sólo tendrían que participar cuando se sintieran preparados para hacerlo. Sin embargo, durante el último año este principio ha sido incumplido, y es cada vez más la presión que se ejerce sobre los países en desarrollo para que participen en las negociaciones y se comprometan a abrir sus mercados. Incluso en los días previos a la Reunión Ministerial celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 se hicieron esfuerzos para garantizar que la participación fuera obligatoria. Finalmente, dichos esfuerzos no se materializaron debido a la resistencia mostrada por el conjunto de los países en desarrollo, con el apoyo de la sociedad civil.

Aunque no de forma oficial, lo cierto es que la presión sigue existiendo: algunos países consideran que la respuesta positiva a las peticiones y demandas sobre servicios es una condición previa necesaria para la consecución de la reforma agraria. Actualmente, las negociaciones plurilaterales también desempeñan un papel relevante. Éstas se producen cuando un grupo de países con intereses comunes en algunos sectores específicos realizan una petición conjunta a los países en desarrollo, aumentando de esta forma la presión para que respondan afirmativamente.

Entre las peticiones plurilaterales actuales se incluyen demandas en el campo de las telecomunicaciones, energía, construcción, ingeniería, educación y servicios marítimos, financieros y medioambientales. Los principales solicitantes son Australia, Canadá, la UE, Corea, Japón, Noruega, Taiwán y EE.UU. Entre los países receptores de dichas peticiones se encuentran Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Argentina, Brasil, la India, Singapur, Nigeria, Perú, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paquistán y Bolivia.³¹

Aunque pueden asociarse riesgos a la liberalización de todos los sectores, resulta especialmente alarmante el hecho de que se incluya el sector educativo en la lista actual. Muchos analistas convienen en que servicios fundamentales como sanidad, educación, agua, higiene y electricidad han de ser proporcionados principalmente por el Estado, que también debe conservar la capacidad suficiente para regular a los proveedores de servicios no estatales, con el fin de poder garantizar un acceso universal, gratuito o asequible a los mismos. Abrir dichos sectores bajo el AGCS podría minar la capacidad del Estado para proporcionar y/o regular los servicios públicos básicos o para garantizar su calidad.

Privatización y el AGCS

La privatización consiste en la transferencia de servicios previamente proporcionados por el sector público al sector privado. Privatizar no es lo mismo que suscribir compromisos bajo el AGCS, si bien ambos conceptos pueden ir de la mano. En el marco del AGCS, los países convienen en suprimir las normas que limitan la entrada y operación de empresas extranjeras. Una vez suprimidas dichas normas, los proveedores extranjeros pueden entrar en el mercado y competir con los servicios públicos y las empresas nacionales. Las decisiones de los gobiernos de privatizar servicios básicos como el agua, los transportes o el servicio postal suelen ser polémicas, en parte porque los resultados registrados hasta la fecha han sido mixtos. El último Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial concluye que “el proceso de privatización puede estar motivado por intereses individuales” y que la privatización puede “reducir el alcance de los subsidios transregionales”.³² El estudio también reconoce el potencial de la liberalización para aumentar los precios. Todos estos factores sin duda tendrían un efecto desproporcionado sobre los pobres y su acceso a los servicios básicos, sobre todo si viven en zonas rurales.

La prestación de servicios públicos a un precio asequible forma parte de las responsabilidades y obligaciones de un gobierno para con sus ciudadanos. Una de las críticas arremetidas contra el AGCS es que mina el contrato social que existe entre el gobierno y los contribuyentes al limitar la capacidad del gobierno para intervenir y garantizar la cobertura universal. Paralelamente, el AGCS complicaría enormemente la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para desarrollar sus propias industrias de servicios, que se encuentran aún sin consolidar, debido a la competencia extranjera. Y todo ello a pesar de que la práctica totalidad de los países desarrollados han protegido sus industrias de servicios en el pasado.³³

¿Servicios universales o meras promesas?

Aunque se han realizado algunos esfuerzos por disipar las preocupaciones existentes en torno a la capacidad de los países en desarrollo para regular y proporcionar servicios universales en los

textos de la OMC, lo cierto es que en la práctica el sistema puede ser altamente inflexible. El objetivo declarado en el AGCS de que las normas y restricciones “no serán más rígidas de lo necesario” tiene graves consecuencias para las personas pobres de los países en desarrollo. El sector de las telecomunicaciones es una buena prueba de ello.

Telecomunicaciones: servicios universales sobre el papel, pero no en la práctica

La petición plurilateral sobre telecomunicaciones en la OMC sostiene que “las telecomunicaciones son [...] importantes motores económicos [...] con potencial para mejorar la calidad de vida en los países desarrollados y en desarrollo por igual”; son “un servicio de infraestructuras fundamental”.³⁴

La petición utiliza la importancia de las telecomunicaciones como una justificación para exigir “compromisos comerciales significativos y sólidos para todos los servicios de telecomunicaciones”, sin “limitaciones de acceso a los mercados sustanciales”, sin “restricciones geográficas” y sin “prácticas anticompetencia”, incluida la concesión de subsidios cruzados”.³⁵

Esto puede ser suficiente para que un país se muestre reacio a firmar una petición de liberalización, especialmente si tenemos en cuenta la importancia más que evidente del sector. Pero hay un párrafo en la petición (tomado de un documento de referencia anterior del AGCS de 1994) que trata de garantizar a los países en desarrollo la capacidad para proporcionar servicios universales, incluso una vez que hayan abierto sus mercados a la competencia extranjera:

“Todo Miembro tiene derecho a definir el tipo de compromiso sobre servicios universales que desea suscribir. Dichas obligaciones no serán consideradas por sí mismas como contrarias a la competencia, siempre y cuando sean materializadas de forma transparente, no discriminatoria y neutral, y que no sean más rígidas de lo necesario para el tipo de servicios universales definidos por dicho Miembro”.³⁶

Este párrafo parece proporcionar la protección necesaria para los países en desarrollo que desean asegurarse de que todos sus ciudadanos, incluidos aquellos que viven en las zonas rurales que no son rentables, tengan un acceso accesible a las telecomunicaciones, sin duda una necesidad clave para el desarrollo. Sin embargo, la reclamación presentada por EE.UU. contra México ante la OMC en 2004 debe servir de advertencia (ver cuadro a continuación).

El caso mexicano

En abril de 2004, EE.UU. denunció a México al considerar que dicho país estaba violando el AGCS en su forma de regular el principal proveedor de servicios de comunicaciones del país, Telmex. El panel jurídico desestimó el recurso presentado por México, en el que defendía que las empresas estadounidenses que operan en el país han de contribuir al desarrollo de sus infraestructuras para poder facilitar la prestación universal de servicios. Los motivos por los que se rechazó el recurso de México pueden encontrarse en el documento de referencia del AGCS, que ha suscrito, que establece que no está permitida la concesión de subsidios cruzados, y que las empresas sólo deben pagar por los segmentos de la red que estén utilizando.

Pese a la existencia del párrafo anteriormente citado, junto con otras cláusulas y disposiciones del AGCS aparentemente diseñados para promover el desarrollo, el panel dictó que México no podía regular el servicio universal, concretamente porque no había expresado su intención de hacerlo con antelación. EE.UU. alegó con éxito que el Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones “ha de ser interpretado como un documento que permite excepciones limitadas” al servicio universal.³⁷

La lección que ha de extraerse de este caso es que aunque el lenguaje del AGCS apunta a cierto grado de flexibilidad, existe una clara tendencia a perseguir el objetivo de garantizar obligaciones “no más rígidas de lo necesario”. Es difícil para un país saber qué tipo de flexibilidades deseará utilizar antes de firmar un acuerdo, y, sin embargo, no se indica con antelación que las oportunidades para hacerlo pueden desaparecer.

Lo irónico en el caso de México es que EE.UU. se había excluido de las condiciones “pro-competencia” del AGCS en el documento de referencia sobre telecomunicaciones. De conformidad con las normas de la OMC, esto es legal, siempre y cuando se haga antes de que se suscriba un compromiso bajo el AGCS. Esto significa que EE.UU. fue capaz de obligar a México a respetar una serie de condiciones que el propio EE.UU. no tenía que respetar. Esto demuestra la importancia de estar bien informado antes de suscribir compromisos, algo que no les resulta posible a los países en desarrollo puesto que la OMC no les está dando tiempo suficiente para hacerlo.

Un argumento engañoso

En el pasado, se ha justificado el AGCS bajo el pretexto de que promueve la inversión extranjera. Se dijo a los países en desarrollo que al suscribir el AGCS estaban enviando una señal positiva a los inversores, haciéndoles saber que estaban dispuestos a abrir sus mercados y fomentar la competencia extranjera. La naturaleza irreversible del AGCS es lo que da, teóricamente, esta impresión. Sin embargo, un estudio realizado por el UNCTAD sugiere que este argumento no tiene peso porque “no existen pruebas empíricas que

permitan asociar la firma del AGCS con un aumento significativo de los flujos de IED a los países en desarrollo".³⁸

¿Qué es lo que queremos?

Se pide a los países en desarrollo que participen en las negociaciones sobre servicios de la OMC que cierren los ojos, se tapen la nariz y salten a una piscina que puede estar llena de tiburones.

Y todo ello a pesar de que hay pruebas que apuntan a la necesidad de ser cautelosos y tener la preparación adecuada. Antes de tomar una decisión sobre su postura en las negociaciones sobre el AGCS, los países han de poder evaluar los puntos fuertes y débiles de los distintos sectores de servicios, así como la regulación de los mismos y los costes y beneficios potenciales de su liberalización.³⁹

Los países en desarrollo han de adoptar compromisos en el marco del AGCS porque han encontrado buenos motivos para hacerlo, y no porque no han tenido tiempo para encontrar razones para *no* hacerlo.

Es necesario prestar una mayor atención a los ámbitos en los que los países en desarrollo pueden salir ganando, en concreto el derecho de los proveedores individuales de servicios (es decir, de las personas) a disfrutar de una mayor movilidad laboral (lo cual se conoce como "Modalidad 4"). Los países pobres, que poseen numerosos recursos humanos, pueden beneficiarse en gran medida de una liberalización en este sector, y sin embargo las negociaciones sobre la Modalidad 4 están estancadas porque los países desarrollados se muestran reacios a abrir sus mercados laborales.

El derecho a regular de acuerdo con los intereses de los ciudadanos debe garantizarse antes de que un país adopte compromisos adicionales. Asimismo, servicios públicos fundamentales como la educación, el agua, la sanidad y la electricidad deben estar excluidos de los compromisos de liberalización. Por otra parte, es necesario oponerse a las disposiciones del AGCS sobre contrataciones públicas porque la capacidad para canalizar los gastos públicos a las empresas nacionales es fundamental para el desarrollo económico.

5. ¿Paquete de desarrollo o premio de consolación?

Hay una serie de temas en la OMC que se incluyen bajo la categoría de "temas de desarrollo", que no es sino una especie de cajón desastre que da cabida a todo. Algunos de estos temas fueron abordados en Hong Kong como parte del cacareado paquete de

desarrollo. Entre ellos destaca el acceso a los mercados libre de aranceles y de cuotas (DFQF, por sus siglas en inglés), la ayuda al comercio y las exenciones de la sanidad pública de los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

Los ministros reunidos en Hong Kong acordaron que se concedería un acceso libre de aranceles y de cuotas a un mínimo del 97 por ciento de las líneas arancelarias por parte de todos los países ricos y los países en desarrollo que estuvieran en condiciones de hacerlo. Se trata de un paso positivo, pero el 3 por ciento restante permitiría a EE.UU., Japón y otros países denegar el libre acceso a la mayoría de los productos de importancia estratégica, como los productos textiles. Asimismo, a menos que se adopten normas de origen simplificadas, el acceso DFQF perdería gran parte de su valor para los países más pobres.

Las promesas de ayuda al comercio formuladas en Hong Kong también fueron engañosas. En realidad, muchas de las promesas no eran nuevas, sino material reciclado de la reunión del G8 celebrada en Gleneagles. Quizás lo más preocupante es que EE.UU. declaró que el incremento de las ayudas destinadas a los países pobres debe “estar acompañado” de una apertura de los mercados.⁴⁰ Nos encontramos, una vez más, ante un ejemplo de cómo se está exigiendo a los países en desarrollo que hagan concesiones injustas y potencialmente negativas para su desarrollo.

El acuerdo sobre ADPIC alcanzado antes de la reunión de Hong Kong era el tercer elemento importante del denominado paquete de desarrollo. El objetivo de dicha decisión era conseguir que la excepción al acuerdo ADPIC que permite a los países en desarrollo importar genéricos de medicamentos patentados si carecen de la capacidad para producirlos sea permanente.

Aunque en principio pueda parecer positivo, en la práctica se ha comprobado que esta exención resulta muy difícil de aplicar. El proceso es tan sumamente burocrático que desde que se introdujo la exención en el año 2004, ningún país ha podido aplicarla para acceder a medicamentos genéricos.

En resumen, aunque estos temas de desarrollo son sumamente importantes y deberían promoverse los esfuerzos por proporcionar asistencia relacionada con el comercio a los países pobres, lo cierto es que lo acordado hasta la fecha no constituye un paquete lo suficientemente atractivo como para compensar por el daño que se está haciendo en otros ámbitos. Se suponía que ésta iba a ser la ronda del desarrollo, es decir, una ronda que incorporara los temas de desarrollo en todos y cada uno de los ámbitos de la negociación, en lugar de arrinconarlos en una esquina.

6. Conclusión

Existe una necesidad urgente de adoptar reglas comerciales justas que beneficien a los países en desarrollo. Éste es precisamente el motivo por el que se lanzó la Ronda de Desarrollo de Doha en el año 2001. Desde entonces, las esperanzas y las loables intenciones de la Declaración de Doha se han diluido hasta convertirse en mera retórica porque los países ricos no han querido mirar más allá de los beneficios a corto plazo de sus agricultores y empresas.

No se está concediendo suficiente tiempo o espacio a los países pobres para que negocien un acuerdo que les ayude a desarrollarse. Muchos de ellos están siendo excluidos del proceso, al crearse grupos reducidos de países influyentes que se alían para impulsar su desarrollo (por ejemplo, el G6, grupo integrado por Australia, Japón, la UE, EE.UU., Brasil y la India). El papel del Director General ha adquirido una enorme relevancia; prueba de ello es que Pascal Lamy se ha implicado activamente en las negociaciones y ha presionado para que se alcance un acuerdo en 2006. En general, puede decirse que hay prisas por cumplir el plazo para la redacción de un borrador del acuerdo, fijado para mediados de 2006, algo que puede poner en peligro las razones mismas por las que se decidió celebrar esta ronda.

La combinación de las ofertas actuales y las escasas posibilidades de mejora hacen que el acuerdo que se está trazando en las negociaciones de Doha diste mucho de promover el desarrollo. Las agresivas exigencias de los países ricos en los ámbitos del NAMA y servicios amenazan con anular los logros, mínimos por otra parte, que pueden alcanzarse en otros sectores. La consecuencia más probable de un acuerdo alcanzado en 2006 es el agravamiento de la situación de los países pobres.

Incluso un “acuerdo mínimo” que siga manteniendo en curso el sistema multilateral y justifique la inversión de grandes cantidades de capital político y tiempo podría tener consecuencias negativas para los países en desarrollo. Se exigirían concesiones en todos los ámbitos, sentando así precedentes potencialmente perjudiciales, como los recortes línea a línea en agricultura y NAMA y el enfoque plurilateral en servicios.

Como destaca Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en su nuevo libro titulado *Fair Trade for All (Comercio justo para todos)*, “un acuerdo basado en los principios del análisis económico y la justicia social [...] sería significativamente diferente al que se está debatiendo en la actualidad [...]. Los temores de los países en desarrollo a que la ronda de negociaciones de Doha les perjudicara [...] estaban, sin lugar a dudas, justificados”.⁴¹

Parece altamente improbable que exista tiempo o voluntad política para mejorar la situación. A menos que los países ricos modifiquen de forma significativa su enfoque en las negociaciones y retiren algunas de las demandas efectuadas a los miembros más pobres, no podrá alcanzarse un acuerdo este año que reduzca la pobreza. Por consiguiente, la celebración de una ronda más larga que brinde a los países miembros la oportunidad de reafirmar la primacía del desarrollo y que impida que los países pobres tengan que poner en peligro su futuro se perfila hoy como la opción más adecuada. No se debe culpar o reprender a los países en desarrollo por decantarse por esta opción, sino aplaudir sus deseos de alcanzar un acuerdo que beneficie a los más pobres.

Recomendaciones para alcanzar un acuerdo que promueva el desarrollo

Agricultura

- Mayores recortes en los subsidios a la agricultura de los países ricos distorsionadores del comercio
- Mejores propuestas en relación al acceso a mercados, sin demandas injustas de reciprocidad
- Eliminación de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria en los países ricos
- Adopción de normas que regulen el uso de las Barreras No Arancelarias
- Un Tratamiento Especial y Diferenciado adecuado, que incluya los Productos Especiales y un Mecanismo Especial de Salvaguardia que garantice la seguridad alimentaria y los medios de vida, así como el desarrollo rural
- Eliminación de todos los subsidios estadounidenses al algodón, conforme a la resolución del órgano de solución de diferencias de la OMC
- Fijar un tope para los subsidios de la Caja Verde y realizar una revisión completa de la Caja Verde para garantizar que sus subsidios no distorsionen el comercio
- Adopción de normas adicionales para regular la Caja Azul
- Nuevas normas que impidan el uso abusivo de ayuda alimentaria destinado a inundar los mercados con bienes excedentarios

- Medidas para abordar la erosión de preferencias y el impacto de los elevados precios de los alimentos en los Países Importadores Netos de Alimentos

NAMA

- Como mínimo, una fórmula con coeficientes que garanticen una “Menos que Reciprocidad Plena”, y, preferiblemente, ninguna fórmula para los países en desarrollo, que, en su lugar, deberían tener derecho a realizar recortes medios.
- Normas para regular el uso de las Barreras No Arancelarias, incluidas medidas antidumping (negociaciones sobre Normas)
- Eliminación de los topes arancelarios y la progresividad arancelaria en los países ricos
- No se deberá exigir a los países que todavía no han consolidado sus aranceles en la OMC que los reduzcan o consoliden en esta ronda. La consolidación debería ser considerada como una concesión en sí misma.
- Medidas para abordar la erosión de preferencias

Servicios

- Tiempo suficiente para que los países pobres puedan llevar a cabo evaluaciones de impacto y realizar consultas a la sociedad civil
- Concesión del derecho a regular de acuerdo con los intereses generales antes de que se adopten compromisos adicionales
- Adopción de medidas de salvaguardia de emergencia y de disposiciones que garanticen un tratamiento especial y diferenciado
- Una respuesta a las peticiones de acceso a los mercados laborales del Norte para los países en desarrollo (Modalidad 4)
- Excluir los servicios públicos básicos y la contratación pública de los compromisos de liberalización

Paquete de desarrollo

- Un acceso *pleno* e inmediato a los mercados libre de aranceles y cuotas para los países más pobres, con normas de origen simplificadas
- Ayudas adecuadas para el comercio, que no deberán estar en ningún caso supeditadas a la apertura de los mercados

Anexo 1

Análisis de Oxfam de las propuestas de subsidios de la UE y EE.UU.

La tabla que se recoge en la página siguiente demuestra que los resultados reales de las propuestas de subsidios a la agricultura de la UE y de EE.UU. son muy diferentes de lo que dicen. A pesar de anunciar recortes del 70 por ciento en las ayudas distorsionadoras del comercio, lo cierto es que la UE seguiría pudiendo *augmentar* las ayudas en 13.000 millones de dólares. Por otra parte, EE.UU., que anunció recortes del 54 por ciento, también podría aumentar sus ayudas distorsionadoras del comercio, en su caso en 700 millones de dólares, si se aprovecha de todas las flexibilidades posibles.

Los líderes estadounidenses dicen que en la actualidad no pueden beneficiarse plenamente de la denominada excepción *de minimis*, que es específica por producto (columna dos de la tabla), puesto que los principales cultivos subsidiados por EE.UU. están recibiendo ayudas que superan el 2,5 por ciento de su valor de producción. Cuando esto ocurre, todas las ayudas han de ser incluidas en la Caja Ámbar, de manera que quedan o bien en una categoría o bien en la otra.

En otras palabras, no puede ponerse el 2,5 por ciento del valor en la categoría *de minimis* y mantenerse el resto en la Caja Ámbar. Han de estar en un compartimiento o en otro. Esto significa que EE.UU. no podría aumentar las ayudas como muestra la tabla sin reestructurar de forma significativa su sistema de subsidios a la agricultura.

Sin embargo, esto es algo que no debe darse por supuesto. En el mejor de los casos, el recorte general medio de los subsidios distorsionadores del comercio rondaría los 4.000 millones de dólares. Esta cifra representa el 4 por ciento de las ayudas globales y el 19 por ciento de las ayudas distorsionadoras del comercio, lo cual dista considerablemente del recorte del 54 por ciento que se anunció.

Tabla: Subsidios agrícolas de EE.UU. y la UE

Subsidios tras la implantación de las propuestas actuales de la Ronda de Doha, según los cálculos de Oxfam								
		AMS (Caja ámbar)	De minimis	Caja azul	Caja verde	TOTAL	TDS(*)	Recorte total
EE.UU. (mil millones dólares)	Techo de Ronda Uruguay	19,1	19,3 ⁽¹⁾⁽²⁾	9,7 ⁽³⁾	Sin techo		48,1	
	Parámetros propuestos por EE.UU.	Recorte del 60%	Recorte del 50% (2,5% + 2,5% del valor de producción) ⁽²⁾	2,5% del valor de producción ⁽²⁾	Sin techo			
	Techo de Ronda de Doha	7,6	9,7	4,8	50,7 ⁽⁴⁾	72,8	22,1	54%
	Última notificación (2001/02)	14,4	7,0	0,0	50,7	72,1	21,4	
	Cambio real requerido	-6,8	2,7	4,8	0,0	0,7	0,7	
UE (mil millones dólares) (1€=\$1,2)	Techo de Ronda Uruguay	80,6	26,8 ⁽¹⁾	28,4 ⁽³⁾	Sin techo		135,8	
	Parámetros propuestos por UE	Recorte del 70%	Recorte del 80% (1% + 1% de v.p.) ⁽²⁾	2,5% del v.p. ⁽²⁾⁽⁵⁾	Sin techo			
	Techo de Ronda de Doha	24,2	5,4	6,7	59,9 ⁽⁴⁾	96,1	36,3	70%
	Cálculo de Oxfam de las ayudas de la UE después de 2003 ⁽⁶⁾	19,6	1,1	2,3	59,9 ⁽⁴⁾	82,8	22,9	
	Cambio real requerido (Techo de Doha menos niveles aplicados tras la reforma de la PAC) ⁽⁶⁾	4,6	4,3	4,4	0,0	13,3	13,3	
Notas	<p>(*) AMS + <i>de minimis</i> + Azul (1) Esta cifra incluye la excepción <i>de minimis</i> actual tanto para las ayudas distorsionadoras específicas por producto como no específicas por producto (5 por ciento + 5 por ciento del valor de producción) (2) Para este cálculo, nos hemos basado en el valor medio de producción notificado para el periodo 1995-2000 (193.000 millones de dólares en EE.UU. y 223.000 millones de euros en la UE [268.000 millones de dólares]). (3) No se fijaron techos para la Caja Azul en la Ronda Uruguay. Se refiere al 5 por ciento del valor de producción (EE.UU.) o cualquier nivel aplicado más elevado (UE) (4) No es probable que se aplique ningún nivel máximo o tope a la Caja Verde en la ronda actual. Hemos utilizado los últimos niveles de notificación como referencia. Para la UE, el punto de inicio de la reducción sería de 49.400 millones de euros. Éste es el nivel aplicado que hemos estimado después de la implantación de la reforma de la PAC. (5) En este caso, la UE no ha hecho ninguna propuesta, así que estamos utilizando el nivel máximo propuesto por EE.UU.. (6) Los cálculos de Oxfam están descritos en el Anexo D del Informe de Oxfam titulado "Una Ronda Gratis". La cifra <i>de minimis</i> corresponde a la última notificación de la UE ante la OMC. Fuente: Los cálculos de Oxfam están basados en las notificaciones de la OMC, el Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA), la Comisión Europea y las propuestas de EE.UU./UE presentadas en la Reunión Mini Ministerial de Zurich (10 de octubre de 2005).</p>							

Notas

¹ El entonces Representante de Comercio de EE UU, Robert Portman, declaró recientemente que pedirá al Congreso que renueve la APC. Sin embargo, es poco probable que la APC sea renovada antes de 2009, como pronto. En el año 2008, será elegido un nuevo Presidente de EE UU y quizás entonces el Congreso esté dispuesto a renovar la Autoridad de Promoción del Comercio.

² Polaski, Sandra (2006) *Winners and Losers: the Impact of the Doha Round on Developing Countries*; tabla, pg. 34; Carnegie Endowment for International Peace; www.carnegieendowment.org/trade.

³ En el año 2003, el Banco Mundial predijo unas ganancias mundiales del orden de 832.000 millones de dólares como consecuencia de la liberalización del comercio, la mayoría de ellas -532.000 millones de dólares- correspondientes al mundo en desarrollo. Recientemente, ha bajado las expectativas, anunciando unas ganancias globales de 287.000 millones de dólares, con sólo 90.000 millones destinados a los países en desarrollo. Ver Wise, Timothy y Gallagher, Kevin P (2005) *Doha Round's Development Impacts: Shrinking Gains and Real Costs*; RIS Policy Brief N° 19.

⁴ Los resultados de los distintos modelos económicos pueden variar significativamente de un modelo a otro, en función de los factores que se hayan incluido y las asunciones que se hayan hecho. Todos los modelos hacen una serie de asunciones simplificadoras y tienden a pasar por alto los efectos dinámicos. Por este motivo, toda cifra generada por estos modelos debe ser interpretada con cautela. Esto es algo que reconocen casi todos los economistas serios. Sin embargo, el estudio de Carnegie demuestra, por lo pronto, que las ganancias previstas por el Banco Mundial y citadas con frecuencia por los negociadores de los países desarrollados, están muy lejos de alcanzarse.

⁵ Hon Dipak Patel, MP; Conferencia de Prensa de PMA, G90, G20, G33 y ACP; Reunión Ministerial de la OMC en Hong Kong, diciembre de 2005.

⁶ Oxfam International (2005) *Verdad y Consecuencias*, Oxford.

⁷ Cálculos de Oxfam basados en las cifras del informe *Cotton: World Statistics* del International Cotton Advisory Council (ICAC), septiembre de 2003.

⁸ Los cálculos de Oxfam están basados en datos del Instituto Nacional del Azúcar de Mozambique, *Balance for the Sugar Sector*, 2003. El régimen del azúcar ha sido reformado recientemente, pero los países pobres seguirán sufriendo puesto que las reformas no se implantarán de forma gradual ni se proporcionarán compensaciones adecuadas. Para más información, ver Oxfam y WWF (2005) *Critique of the EC's Action Plan for ACP countries affected by EU sugar reform*.

⁹ Ver el Informe para los Medios de Oxfam Internacional (2005) *Analysis of Recent Proposals in WTO Agricultural Negotiations*.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ La mayoría de las notificaciones recientes de la OMC fijan en 69.000 millones de euros los gastos totales de la UE en agricultura. Los subsidios a la exportación representan aproximadamente 2.500 millones de euros. Ver www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm.

¹² Cifras del USDA. Los subsidios al algodón americano (*Upland*) ascendieron a 4.245 millones de dólares en 2005. Ver www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/aotab35.xls. Las exportaciones de algodón alcanzaron los 3,3 millones de toneladas métricas en el ejercicio correspondiente al año 2005. Ver www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aotables/2006/02feb/aotab27.xls.

¹³ Anderson, Kym, y Ernesto Valenzuela (2005) *WTO's Cotton Doha Initiative: Who Would Gain from Subsidy and Tariff Cuts?* Washington DC: Banco Mundial.

¹⁴ Carta de Australia al G33, "Special Products: Australian Comments on G33 paper", febrero de 2006.

¹⁵ El informe de Carnegie Endowment reproduce dicho resultado (ver Polaski, 2006). Como se comentó anteriormente, los resultados de los distintos modelos económicos varían de modelo en modelo y deben ser interpretados con cautela.

¹⁶ PNUD (2005) *Informe de Desarrollo Humano*.

¹⁷ Banco Mundial (2003) *Indicadores de Desarrollo Mundial*.

¹⁸ A menos que se especifique otra fuente, las cifras proceden de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2003) *WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience - Developing Country Case Studies*; Roma: FAO.

¹⁹ Faivre Dupaigne, Benoît, Vanessa Flores, y Ibrahima Hathie (2005) *Un peuple, un but, une foi: Etude d'impact de l'élimination des subventions à l'exportation et des soutiens à l'agriculture sur les filières agro-alimentaires au Sénégal*; IRAM.

²⁰ En la OMC, los países acuerdan consolidar sus aranceles. Esto significa que fijan un límite superior o umbral legal que no pueden superar al fijar sus aranceles. Esto se conoce como arancel "consolidado". El arancel "aplicado" es el arancel real que utiliza cada país en cada momento. A menudo estos aranceles aplicados son inferiores a los niveles consolidados. Las negociaciones de la OMC obligan a los países a recortar sus aranceles consolidados y consolidar las líneas que todavía no han sido comprometidas. Los recortes a los aranceles consolidados no siempre conducen a recortes en los aranceles aplicados; dependerá del coeficiente elegido. Sin embargo, los recortes en las tasas arancelarias consolidadas siempre reducen el grado de flexibilidad del que disponen los países para aumentar o reducir sus aranceles en función de sus políticas económicas y necesidades de desarrollo. Los países desarrollados quieren que se

produzcan recortes en los aranceles aplicados, no sólo en las tasas arancelarias consolidadas.

²¹ El negociador de EE UU hizo esta declaración durante las negociaciones sobre Tratamiento Especial y Diferenciado en la OMC en abril de 2005; ver SUNS #5784, 20 de abril de 2005.

²² Yilmaz Akyüz (2005) *The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries*, TWN; Ha Joon Chang (2005) *Why Developing Countries Need Tariffs*, South Centre; Paul Bairoch (1993) *Economics of World History: Myths and Paradoxes*, University of Chicago Press; Kevin O'Rourke y Jeffrey Williamson (1999) *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*, MIT Press.

²³ Ha Joon Chang (2005) *Why Developing Countries Need Tariffs*.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Los ejemplos de África han sido extraídos de Khor, Martin y Goh Chien Yen (2004) *The WTO Negotiations on Non Agricultural Market Access: A Development Perspective*, TWN; UNCTAD (2005) *Coping with Trade Reforms: Implications of the WTO Industrial Tariff Negotiations for Developing Countries*.

²⁶ Ejemplos latinoamericanos de Chang, 2005 y UNCTAD, 2005.

²⁷ Cálculos de Oxfam basados en datos de la OMC.

²⁸ Al hacerse los recortes línea a línea, los aranceles medios finales pueden variar.

²⁹ Gould, Ellen (noviembre de 2005) *Lessons from the US Gambling Case: How GATS undermines the right to regulate*, Canadian Centre for Policy Alternatives.

³⁰ Informe de la OCDE (septiembre de 2005) *Opening Up Trade in Services*.

³¹ Borrador y peticiones plurilaterales finales interpretadas por Oxfam.

³² Banco Mundial (2006) *World Development Report*, pg. 171.

³³ Hunter Wade, Robert (June 2003) Documento de Trabajo nº 31, *What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The WTO and the Shrinking of 'Development Space'*; LSE.

³⁴ Reclamación Colectiva de Servicios de Telecomunicaciones, OMC (redactada el 17 de febrero de 2006, 11.30am).

³⁵ La concesión de subsidios cruzados se produce cuando un sector rentable de un negocio o servicio apoya a uno no rentable. Puede utilizarse para garantizar la prestación de servicios que, de otro modo, serían deficitarios.

³⁶ Documento de referencia elaborado por el grupo de negociación sobre telecomunicaciones básicas.

³⁷ Del panel de Telmex, citado en el Informe de Ellen Gould del Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), Trade and Investment series, Volumen 5, Número 2, julio de 2004.

³⁸ UNCTAD (2000) *A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations*, pg 172 Nueva York y Ginebra.

³⁹ Ver ODI (octubre de 2005) *Water and the GATS: Mapping the Trade-Development Interface*.

⁴⁰ “Tengo que subrayar que estos fondos y el dinero adicional que he anunciado hoy han de estar acompañados de una ampliación del acceso a los mercados y de la eliminación de subsidios distorsionadores del comercio”, Robert Portman, USTR, citado por AFX Asia (2005) *US seeks new WTO meeting early next year if no Hong Kong accord*, 14 de diciembre de 2005.

⁴¹ Stiglitz, Joseph (2005) *Fair Trade For All, How Trade Can Promote Development*, Oxford: OUP.

© Oxfam Internacional - abril de 2006

Este documento ha sido elaborado por Amy Barry. Oxfam agradece la colaboración de Romain Benicchio, Jennifer Brant, Mark Fried, Matt Grainger, Duncan Green, Marita Hutjes, Shuna Lennon y Liz Stuart en su elaboración. Forma parte de la serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre los temas de política humanitaria y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento o sobre la campaña Comercio con Justicia, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: advocacy@oxfaminternational.org o visitar el sitio web que le indicamos a continuación: www.maketradefair.com.

Oxfam Internacional es una confederación de doce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam-Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Australia, Oxfam Alemania, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Novib, Oxfam Nueva Zelanda y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org

Oficinas de incidencia política de Oxfam Internacional:

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, EE.UU. Tel: +1.202.496.1545. Email: advocacy@oxfaminternational.org

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Bruselas, Bélgica
Tel: +322.502.0391. Email: luis.morago@oxfaminternational.org

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza
Tel: +41.22.321.2371. Email: celine.charveriat@oxfaminternational.org

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Tel: +1.212.687.2091. Email: nicola.reindorp@oxfaminternational.org

Tokio: Oxfam Japan, Maruko-Bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokio 110-0015, Japón
Tel/Fax: +81.3.3834.1556. Email: advocacy@oxfaminternational.org

<p>Oxfam América 26 West St. Boston, MA 02111-1206 EE.UU. Tel: +1.617.482.1211 Email: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/fl., China United Centre 28 Marble Road, North Point Hong Kong Tel: +852.2520.2525 Email: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 156 George St. Fitzroy, Victoria 3065 Australia Tel: +61.3.9289.9444 Email: enquire@caa.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15 08010, Barcelona España Tel: +34.902.330.331 Email: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Bélgica Rue des Quatre Vents 60 1080 Bruselas Bélgica Tel: +32.2.501.6700 Email: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfam.be</p>	<p>Oxfam Irlanda <u>Oficina de Dublín</u>, 9 Burgh Quay, Dublín 2 Irlanda, Tel: +353.1.672.7662 <u>Oficina de Belfast</u>, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido, Tel: +44.28.9023.0220 Email: communications@oxfam.ie www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400 Ottawa, Ontario, K1R 6K7 Canadá Tel: +1.613.237.5236 Email: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357 Auckland 1032 Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Número gratuito 0800 400 666) Email: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a 10405 Berlín Alemania Tel: +49.30.428.50621 Email: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Novib Mauritskade 9, Postbus 30919 2500 GX, La Haya Países Bajos Tel: +31.70.342.1621 Email: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Gran Bretaña Oxfam House, John Smith Drive Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44.1865.473727 Email: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	<p>Oxfam Quebec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200 Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 Email: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>