

Promesas vacías

¿Qué ha sido del “desarrollo” en la Ronda de Doha de la OMC?

Se suponía que la Ronda de Desarrollo de Doha iba a restaurar el equilibrio tras décadas de reglas comerciales injustas en la agricultura y a abordar las necesidades de los países en desarrollo. En cambio, las negociaciones han traicionado esta promesa. La Ronda se ha convertido en una negociación de acceso a mercados en la que se espera que los países en desarrollo den mucho y reciban poco más que la vieja promesa sobre los beneficios de la liberalización. La crisis brinda una oportunidad única para llevar a cabo una verdadera reforma.

Resumen

Es esencial que el esfuerzo global para acabar con la pobreza y la desigualdad se base en un enfoque multilateral. Todos los países podrían beneficiarse de la estabilidad y confianza que les ofrecería un sistema comercial mundial bien regulado. Los países en desarrollo serían los más beneficiados ya que, al margen de este sistema, carecen del poder económico y político para defender sus reivindicaciones.

La Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se inició poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU y respondía en parte al reconocimiento de la necesidad de reformar las políticas que habían llevado a una situación de exclusión económica y social a una importante parte de la población mundial. Los miembros de la OMC acordaron un Programa de Doha para el Desarrollo (DDA, por sus siglas en inglés) que guiara las negociaciones y estimulara el comercio mundial bajo un enfoque de desarrollo.

Desde entonces ha habido grandes cambios en la economía mundial. Estamos en medio de una crisis económica mundial sin parangón en nuestros tiempos. La crisis financiera ha puesto de manifiesto los peligros de una liberalización sin control y ha hecho caer grandes multinacionales en una reacción en cadena a nivel mundial, cuyas réplicas han causado estragos en muchos países en desarrollo, que son los que tienen menos capacidad de hacer frente a la crisis. La crisis alimentaria, con sus precios desorbitados, no ha traído beneficios a los productores de los países pobres sino que ha provocado una grave escasez en muchas regiones. Las amenazas del cambio climático ya son una realidad en muchas partes del mundo, especialmente en los países más pobres, que son los que menos responsabilidad tienen en su origen y los que menos preparadas están para abordarlo.

Con todos estos motivos para fortalecer el sistema de comercio multilateral, ¿por qué han pasado ocho años sin un acuerdo a la vista?

Las semillas de este estancamiento se sembraron en los inicios de las negociaciones y crecieron a lo largo de la trayectoria de la Ronda de Doha. Desde el principio se produjo un choque entre los intereses de los países desarrollados y los de los países en desarrollo acerca de si el foco debería estar en el acceso a mercados o en el desarrollo. Los países desarrollados querían una Ronda centrada en sectores específicos que proporcionara mayor acceso a los mercados de los países en desarrollo. Mientras, los países en desarrollo insistían en que, debido a la pesada carga que habían soportado en la ejecución de la Ronda de Uruguay, sólo aceptarían una Ronda centrada en el desarrollo.

De Doha salió el mandato de una Ronda de desarrollo y los países en desarrollo esperan que los países ricos cumplan sus promesas, lo cual

significa restaurar el equilibrio tras décadas de normas agrícolas injustas y reparar los daños de rondas comerciales anteriores mediante un 'trato especial y diferenciado' efectivo en todos los campos de la negociación. Significa también una reforma sustancial de las políticas agrarias de los países ricos para ponerle fin al dumping y a los subsidios que distorsionan el comercio. Significa que los países en desarrollo mantengan el espacio político necesario para proteger a sus productores agrícolas vulnerables y para promover nuevas industrias y servicios. Significa, por último, un mejor acceso de sus agricultores e industrias a los mercados de los países ricos.

Sin embargo, ocho años después, los países desarrollados se han salido con la suya y la Ronda de Doha se ha convertido en una Ronda de acceso a mercados en la que cada ámbito de la negociación –desde acceso a mercados agrícolas y no agrícolas a servicios, propiedad intelectual y otros- se ha dirigido cuidadosamente hacia los intereses de los países desarrollados. El propio proceso de negociación es aún más exclusivo que antes, habiéndose convertido las reducidas sesiones de deliberación- no democráticas por naturaleza y en su mayoría dominadas por los países desarrollados- en el *modus operandi*.

Al mismo tiempo, los países desarrollados han dedicado más esfuerzo a negociar bilateral y regionalmente acuerdos de libre comercio con países en desarrollo, que imponen serias limitaciones a las políticas que los países en desarrollo necesitan para combatir la pobreza y la desigualdad. Estos acuerdos incluyen normas que sobrepasan con creces lo que podría acordarse en la OMC y minan en última instancia el sistema de comercio multilateral.

En su formato actual, Doha ha traicionado su promesa de desarrollo. Las promesas iniciales de poner fin a los subsidios agrícolas que distorsionan el mercado se han relegado a lo marginal y se han planteado propuestas cuidadosamente elaboradas para mantener el status quo e incluso, en algunos casos, aumentarlo. Los últimos textos propuestos en la negociación permiten a los países ricos aprovecharse de las lagunas legales existentes y, como si de un juego de trileros se tratara, modificar la denominación de las mismas subvenciones para conservar sus niveles de gasto actual. Al mismo tiempo, los países ricos han dado la vuelta al 'trato especial y diferenciado' y disfrutan de la flexibilidad que quieren mientras que niegan a los países en desarrollo las salvaguardas necesarias para poder protegerse del *dumping* y del aumento de importaciones. Se ha debilitado también la capacidad de los países en desarrollo para excluir ciertos productos de la reducción de aranceles con el objetivo de proteger su seguridad alimentaria y sus medios de vida rural.

En las negociaciones sobre productos industriales, el compromiso de ofrecer a los países en desarrollo 'reciprocidad menos que plena' ha sido revertido. Los textos negociados exigen a los países en desarrollo llevar a cabo grandes recortes en sus aranceles- alcanzando incluso los niveles aplicados- y en algunos casos, eliminar los aranceles por completo. Sin embargo, al mismo tiempo, a los países desarrollados les ha faltado tiempo para rescatar a sus sectores industriales estratégicos a

través de programas de subsidios incluidos en paquetes de estímulo económico, que refuerzan su propia ventaja comercial.

En una valoración general, Oxfam Internacional otorga a la Ronda un suspenso en el 'Test del Desarrollo' -que evalúa ámbitos claves en las negociaciones- basándose en la medida en la que las más recientes propuestas puestas sobre la mesa satisfacen el mandato de desarrollo de la DDA.

En medio de una crisis económica global, concluir así lo que comenzó hace ocho años como una Ronda de desarrollo, es inaceptable. Este es el momento de reflexionar sobre el curso de las negociaciones. Una crisis que ha sacudido la economía mundial y su arquitectura financiera como nada desde que se estableció el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hace 60 años, que comenzó en los países ricos pero que está pasando la peor factura a los países en desarrollo, debería ser el impulso necesario para un cambio de rumbo. Ahora es el momento de que los miembros de la OMC reconozcan que la crisis actual ofrece una oportunidad para abordar las urgentes necesidades de desarrollo y cambiar el curso de las negociaciones, como hicieron hace ocho años en Doha.

Con el fin de volver a colocar a Doha en el camino del 'desarrollo', Oxfam Internacional recomienda a los miembros de la OMC que lleven a cabo medidas para:

- Mejorar el proceso de negociación para que sea más transparente e inclusivo;
- Asegurar el 'trato especial y diferenciado' para los países en desarrollo a través de compromisos de 'reciprocidad menos que plena', de una flexibilidad mayor y del espacio político necesario para promover el desarrollo de la agricultura y de sus industrias manufactureras y de servicios;
- Promover el desarrollo permitiendo la materialización de derechos, tales como el derecho a la alimentación, al asegurar que las reglas comerciales responden en primer lugar y principalmente a las necesidades de las personas más vulnerables;
- Llevar a cabo una auditoria de desarrollo que evalúe las propuestas que hay sobre la mesa de negociación en relación a los mandatos de la Ronda de Doha para permitir que los miembros diferencien entre las propuestas en función de su impacto sobre el desarrollo y puedan dar seguimiento al proceso de negociación; y
- Reforzar la OMC como institución para generar una mayor confianza en su capacidad de conseguir normas comerciales más justas para los países en desarrollo.

En un momento en que se necesita de forma desesperada un cambio de rumbo, la Ronda de Doha tiene que dar un paso al frente y cumplir su promesa de desarrollo. No le queda mucho crédito para otro fracaso.

1 Introducción

El multilateralismo es un elemento clave en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Su rol es crítico a la hora de que los estados trabajen juntos para proteger y desarrollar los derechos y las oportunidades de los ciudadanos. La comunidad internacional se encuentra en una encrucijada en su intento de afrontar unas crisis interrelacionadas, que implican alimentación, petróleo, cambio climático, el sistema financiero y económico global y los problemas no resueltos de la pobreza y la desigualdad. A pesar de sus limitaciones, el enfoque multilateral sigue siendo clave para abordar estas crisis.

Pero para que el diseño de políticas globales funcione de una forma justa y equilibrada hace falta voluntad política. Las instituciones multilaterales tienen que proteger a los países débiles de los abusos del poder económico y político, en vez de concentrar las ventajas en las manos de los países ricos.

En cuanto al comercio, todos los países podrían beneficiarse de la estabilidad y de la confianza que puede ofrecer un sistema bien regulado. Los países en desarrollo pueden beneficiarse más que nadie ya que, al margen de este sistema, carecen del poder económico y político para defender sus reivindicaciones.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha fracasado al no haber hecho realidad su potencial en muchos de sus ámbitos de competencia. El poder político y económico aún tiene prioridad en las negociaciones sobre los imperativos de desarrollo. Esto tiene que cambiar si se quiere que el comercio alcance su potencial como motor de desarrollo. Abrir los mercados no puede ser un fin en sí mismo, sino que debería facilitar el desarrollo, una vez que se haya marcado su ritmo y se hayan dimensionado sus consecuencias adecuadamente.

Oxfam Internacional cree que el desarrollo no puede definirse únicamente a través del crecimiento económico e ingresos crecientes. También requiere dotar de poder a las personas para que adquieran los medios que mejoren su calidad de vida y puedan ejercer plenamente sus derechos. El economista Amartya Sen, ganador del Premio Nobel, describe el desarrollo como *'un proceso de expansión de las auténticas libertades que las personas disfrutan'*. Lo cual significa permitir que las personas hagan realidad todo su espectro de derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

En gran parte, las negociaciones sobre comercio de la Ronda de Doha están en un punto muerto debido al choque de percepciones sobre los que realmente significa desarrollo y sobre cómo alcanzarlo. Los países desarrollados les dicen a los países en desarrollo que la única manera de desarrollarse es a través de la total liberalización, rebajando drásticamente sus aranceles, consolidando reformas internas y abriendo sus mercados rápida e irreversiblemente. Esto va en contra de las lecciones del pasado, que muestran cómo los países desarrollados y las economías emergentes han utilizado aranceles y subsidios para promocionar el desarrollo y sólo han abierto sus

mercados cuando han estado preparados para hacerlo.² Esa visión también va en contra de la respuesta de los países desarrollados ante la actual crisis económica, que está incluyendo estrategias 'en clave nacional' en las que se combina el uso de aranceles y subsidios para estimular sus economías.

La insistencia de los países en desarrollo en no perder la necesaria flexibilidad sigue siendo vista con intransigencia por parte de los países desarrollados. Las normas de comercio agrícola, que fueron cuidadosamente elaboradas para acomodarse a las necesidades políticas de los países desarrollados, sin prestar atención a la seguridad alimentaria y a las posibilidades de desarrollo de los países en desarrollo, son una clara ilustración de los desequilibrios a los que aún se enfrentan los países en desarrollo.

A pesar de su sistema formal de 'un país, un voto', la OMC aún tiene debilidad por la falta de transparencia en las negociaciones y por el dominio por parte de los países poderosos. El proceso de acceso a la OMC ofrece, por desgracia, un buen ejemplo de lo anterior. Un país solicitante no sólo tiene que acatar todas las normas vigentes de la OMC sino que los estados miembros, individualmente, también pueden exigir nuevas concesiones a los solicitantes, exigencias que con frecuencia resultan en una negación de los derechos de los que sí disfrutaban los estados que ya son miembros de la OMC.

Sin embargo, a pesar de todas sus deficiencias y de su pobre historial al tratar asuntos de desarrollo, la OMC sigue siendo la institución clave para alcanzar reglas comerciales más justas. Para que este logro se haga realidad, todos sus miembros tienen que reflexionar sobre los compromisos adquiridos en 2001 en la Conferencia Ministerial de Doha y situar de nuevo el desarrollo en el centro de las negociaciones. Esto requerirá la voluntad política de los países desarrollados para dejar a un lado su enfoque tradicional y dejar de exigir a países en muy diferentes niveles de desarrollo al suyo que aceleren su liberalización ya que aún necesitan mayor flexibilidad y herramientas políticas, incluyendo aranceles, para construir sus economías.

Alcanzar una solución para salir del estancamiento en el que se encuentra Doha es ahora especialmente urgente dado que los acuerdos de libre comercio (TLCs), bilaterales y regionales, en particular aquellos firmados entre dos partes muy desiguales, siguen suponiendo una grave amenaza para el multilateralismo y para los valores centrales de la OMC. Ese tipo de acuerdos debilitan la determinación de los gobiernos para alcanzar un acuerdo multilateral y ofrecen una falsa ilusión de que la agenda comercial de un país está avanzando a pesar de la parálisis de las negociaciones en la OMC. En realidad la mayoría de las ganancias son ilusorias y, de hecho, minan el poder de negociación colectiva de los países en desarrollo. Además, estos acuerdos imponen unas reglas que van más allá de lo que podría acordarse en la OMC, lo cual impone severas restricciones sobre las políticas que los países en desarrollo verdaderamente necesitan para luchar contra la pobreza y la desigualdad.

2 Nuevo contexto, nuevos retos

Es imperativo que entendamos la crisis en todas sus dimensiones y que exista un esfuerzo coordinado por parte de los diferentes actores si queremos suavizar sus efectos y proteger a las víctimas inocentes.

Supachai Panitchpakdi, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, marzo de 2008

Mucho ha cambiado en la economía mundial desde que se iniciara la Ronda de Doha en 2001. Nos encontramos en medio de una crisis económica mundial sin parangón en nuestros días, agravada por la crisis alimentaria, la crisis del petróleo y el acuciante reto del cambio climático.

La crisis financiera ha sacado a la luz los peligros de una liberalización descontrolada. Ha hecho caer grandes multinacionales en una reacción en cadena a escala mundial, cuyas réplicas han causado estragos en muchos países en desarrollo, que son los que tienen menos capacidad de hacer frente a la crisis. Estamos sufriendo la mayor caída del comercio mundial de los últimos 80 años³ y la primera recesión mundial desde la Segunda Guerra Mundial. Todas las estimaciones indican que los efectos sobre el desempleo, el malestar social y otros impactos negativos se dejarán sentir con más intensidad en los países más pobres.

El impacto indirecto para los países más pobres es aún más doloroso. Estos países, que se han beneficiado tan poco del proceso, ahora van a sufrir lo peor de sus excesos, que barrerá los recientes logros conseguidos.

Donald Kaberuka, Presidente del Banco Africano de Desarrollo

Hay un riesgo real de que los avances conseguidos en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en muchos países en desarrollo en los últimos ocho años puedan ser barridos, mientras el impacto de la crisis se extiende y los flujos financieros se secan. En particular, los objetivos relacionados con el hambre, la mortalidad materno-infantil, la educación y el progreso en la lucha contra las grandes enfermedades son los que menos posibilidades tienen de cumplirse. Aproximadamente entre 1,4 y 2,8 millones más de niños podrían morir en los próximos seis años si la crisis continúa.⁴

Hasta 50 millones de personas en el mundo podrían perder su trabajo debido a la crisis y 22 millones de ellos serán mujeres.⁵ Oxfam Internacional está siendo testigo directo de la pérdida de empleos y de la caída de las remesas de dinero enviadas por los trabajadores desde el extranjero. En todo el mundo los trabajadores emigrantes envían alrededor de 305.000 millones de dólares al año a los países en desarrollo, tres veces el volumen de la ayuda que esos países reciben. Con estos trabajadores siendo despedidos en todo el mundo, existe un peligro real de que el flujo de envíos se desplome, dejando a muchas familias en serios apuros. Las familias que dependen de estas remesas en muchos países en desarrollo posiblemente recurran a medidas drásticas para hacer frente a la situación, como por ejemplo sacar a las niñas del colegio para aumentar los ingresos familiares.

Cada año mi hermana manda desde Boston 200 dólares en Navidad, que utilizo para hacer pequeños negocios vendiendo comida en el mercado. Este año sólo ha mandado 50 dólares porque ha perdido su empleo. Me es más difícil pagar las tasas del colegio y comprar ropa para mis hijos.

Olamatu Bangura, habitante de Susan's Bay, un barrio de chabolas del centro de Freetown, en Liberia.

Se prevé que la tasa de crecimiento en el África subsahariana sea un 70% menor en 2009 y que 90 millones de personas más puedan caer en la trampa de la pobreza extrema este año debido a la recesión mundial.⁶ Además, 200 millones más de trabajadores en todo el mundo, sobre todo en las economías en desarrollo, podrían pasar a ser 'trabajadores en pobreza extrema'.⁷ Está previsto que la riqueza mundial decrezca en un 1,3%, el primer descenso mundial desde los años treinta.⁸ La producción y el comercio mundial cayeron en picado en 2008 y la volatilidad de los precios de las materias primas sigue siendo una fuente de incertidumbre en el mercado.

Cuadro 1. Las crisis tienen rostro de mujer

Las mujeres de los países en desarrollo son el pilar de sus hogares y de sus sociedades, dado su triple papel en la producción, en la reproducción y en sus labores comunitarias. Sin embargo, se les sigue marginando en el ámbito social, económico y político y soportan las peores consecuencias de los problemas económicos y sociales.

Las mujeres representan el 75% de los productores agrícolas del África subsahariana. Son las principales productoras de alimentos y, sin embargo, en 2008 sufrieron la peor parte de los altos precios de los alimentos, estirando sus pequeños ingresos al límite y comiendo poco y en último lugar cuando fue necesario.

Las mujeres trabajadoras son la columna vertebral de las industrias que han sido más duramente golpeadas por la crisis económica mundial. Tienden a concentrarse en trabajos inseguros, con ganancias escasas y pocos derechos. Cuando la situación se tuerce en las cadenas de suministro, las mujeres que trabajan en fábricas exportadoras, en las industrias del textil y del vestido o en el sector servicios son a menudo las primeras a las que se despide, con empleadores que evaden sus obligaciones legales y gobiernos que hacen la vista gorda. Las desventajas de las mujeres en el acceso a la educación y al crédito, a las nuevas tecnologías y a la formación aumentarán sus dificultades para adaptarse a nuevos contextos, una vez que la crisis empiece a aflojar.

Soy madre soltera de tres niños. Trabajaba como supervisora en una fábrica y habría hecho 10 años allí en febrero. Pero la fábrica cerró en noviembre y aún estoy buscando trabajo. Puedo comprar lo más básico con la ayuda de mi familia. Estoy de alquiler aquí, donde vivo, y debo ya cuatro meses. Nunca me había visto en una situación así.

Yolanda Estela Aquino Rojas, 37 años, trabajadora de una fábrica, El Salvador

La crisis alimentaria, con sus precios desorbitados, no ha traído beneficios a los productores de los países pobres sino que ha provocado una grave escasez en muchas regiones del mundo. En 2007 y 2008 el mundo asistió a un aumento en el precio de los alimentos básicos de entre el 30 y el 150% y a un aumento igualmente severo en el precio del petróleo. A finales de 2008 la subida de precios había sumado alrededor de 109 millones de personas a las filas del hambre,⁹ en las que ya se encuentran una de cada seis personas de la población mundial.

Después de una brusca subida, los precios internacionales de los

alimentos básicos fluctuaron ostensiblemente. A pesar del 30% de caída desde mediados de 2008, los precios de los alimentos aún están por encima de los niveles de 2006.¹⁰ Los consumidores siguen sufriendo dado que el precio que los hogares pagan por los alimentos ha permanecido alto en casi todas las zonas en desarrollo. Oxfam Internacional ha podido comprobar que los hogares pobres en algunos países han seguido sufriendo continuos aumentos de precios en 2009. Es muy probable que la crisis de precios de los alimentos continúe, sobre todo en los países pobres que aún no han podido responder con incrementos en la producción. Los bruscos impactos financieros y climáticos han dejado a las comunidades pobres aún más hambrientas y vulnerables.

Hemos llevado a nuestro planeta hasta el borde de la catástrofe medioambiental. Cada año, casi 250 millones de personas se ven afectadas por desastres 'naturales'.¹¹ Para 2015 esta cifra podría llegar hasta los 375 millones, en gran parte como consecuencia de la creciente amenaza de los desastres relacionados con el clima.¹² Los cambios ambientales incrementarán la amenaza de nuevos conflictos. 46 países ya se enfrentan a un 'alto riesgo de conflicto violento' debido al agravamiento de sus amenazas tradicionales a la seguridad.¹³

Las amenazas del cambio climático ya son una realidad en muchos rincones del mundo, en especial en los países más pobres, que son los que tienen menos responsabilidad en el origen del problema y menos capacidad para tratar sus efectos. Por ejemplo, las proyecciones de producción agrícola de muchos países de África indican que ésta va a verse gravemente comprometida por el cambio climático, lo que podría afectar negativamente a su seguridad alimentaria y exacerbar la malnutrición. Los rendimientos de la agricultura de secano en algunos países podrían reducirse a casi la mitad para el año 2020.¹⁴ Parece obvio que la adaptación al cambio climático exigirá cambios significativos en las políticas domésticas y en las instituciones de un variado espectro de sectores económicos. Las normas multilaterales de comercio deben facilitar este proceso, no dificultarlo.

La inseguridad energética continúa sin disminuir, marcada por aumentos y caídas históricas de los precios del crudo. La inadecuada transferencia tecnológica deja a los países en desarrollo descolgados del desarrollo industrial y lejos de la senda del 'desarrollo bajo en carbono'. Los biocombustibles han conseguido atraer la atención social como posible alternativa, pero su potencial presión sobre los recursos naturales escasos y los diferentes efectos de su producción –según dónde, cómo y quién los produzca– continúan generando una gran preocupación.¹⁵

Las múltiples crisis ponen en entredicho el orden económico actual

El nuevo contexto mundial supone un reto para el propio entramado del orden económico mundial tal y como lo conocemos. Por ejemplo, el

cambio climático es la consecuencia de un modelo de desarrollo que, durante mucho tiempo, no ha hecho responder a los actores por los impactos dañinos de sus acciones sobre el medio ambiente. La crisis energética procede sobre todo de la generalización de un ritmo insostenible de consumo y de la dependencia de recursos naturales no renovables. La crisis financiera es la culminación de 35 años de ‘gran desregulación’ en los mercados financieros, donde la especulación ha desplazado a las inversiones productivas.

La crisis de los precios de los alimentos es en parte consecuencia de un sistema donde los subsidios de los países ricos, las injustas reglas comerciales agrícolas y la ‘invitación externa’ para liberalizar sus economías han minado la producción doméstica de los países en desarrollo. Todo ello ha sido agravado por décadas de desregulación y de inversiones insuficientes, en especial en los pequeños productores domésticos de alimentos.¹⁶ La experiencia de la crisis de precios de los alimentos ha puesto de manifiesto la falta de capacidad productiva de los países en desarrollo para satisfacer sus propias necesidades básicas, así como la falta de medios para adquirir alimentos del exterior a precios tan elevados.¹⁷

La desregulación generalizada de los mercados no sólo ha sido incapaz de mejorar las economías y los niveles de vida en el planeta, sino que está en el origen mismo de las crisis actuales. Mercados correctamente regulados, crecimiento inclusivo y políticas comerciales bien gestionadas deberían ser los elementos clave de una economía global sana.

El comercio y su regulación están en el epicentro de los debates sobre las crisis actuales. Estos debates van desde la naturaleza distorsionadora de los paquetes de estímulos fiscales creados ante la crisis, hasta el papel jugado por las reglas comerciales en la vulnerabilidad alimentaria de los países en desarrollo, pasando por la forma de gestionar el mercado de emisiones de carbono, el riesgo del ‘proteccionismo verde’ y el endurecimiento de las regulaciones necesario para controlar los movimientos internacionales de capital. Hay vínculos claros entre todos estos retos y la Ronda de negociación de Doha.

El mundo necesita un nuevo pacto que vuelva a regular los mercados y las finanzas y que ponga a las economías en el camino de la sostenibilidad y la equidad, lejos de los dañinos excesos de los últimos 35 años. El comercio tiene que ser un elemento esencial de este nuevo pacto.

3 Programa de Doha para el Desarrollo: promesas no cumplidas

Puede ser una Ronda en la que se impulse la causa del desarrollo y de los países en desarrollo en general, asegurando que sus voces se escuchen por primera vez y de forma apropiada en un foro mundial.

Pascal Lamy, siendo Comisario de Comercio de la UE. 2001¹⁸

La Ronda de Doha se inició poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU y respondía en parte al reconocimiento de la necesidad de reformar las políticas que habían provocado graves problemas de exclusión en el mundo. En un intento de mostrar la fortaleza de la comunidad internacional, la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha persiguió estimular el comercio internacional, poniendo el énfasis en el desarrollo. La agenda de negociación, llamada Programa de Doha para el Desarrollo (DDA por sus siglas en inglés), incluía un ambicioso programa de trabajo sobre 21 ámbitos, con el mandato de reformar las reglas en un amplio espectro de temas, desde la agricultura a los acuerdos regionales de comercio, pasando por todos los demás.¹⁹

Los países en desarrollo se habían mostrado reacios a lanzar una nueva Ronda, puesto que ya habían adquirido muchos compromisos en la anterior Ronda de Uruguay. Dichos compromisos –que incluían concesiones arancelarias, compromisos de liberalización de servicios y reglas sobre aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés)- ya presentaban importantes retos de implementación, desde costes de adaptación hasta pérdida de espacio político para poner en marcha planes nacionales de desarrollo. Al mismo tiempo, las reglas sobre comercio agrícola seguían estando inclinadas a favor de los intereses de los países desarrollados.

Desde el principio se produjo un choque entre los intereses de los países desarrollados y los de los países en desarrollo. El debate giraba esencialmente entre una Ronda de acceso a mercados y una Ronda de desarrollo. Los países desarrollados querían una Ronda que reforzara la liberalización de los mercados de los países en desarrollo. Mientras, los países en desarrollo rechazaban una nueva Ronda de negociaciones sobre comercio, excepto si contenían un fuerte componente de desarrollo. Para que los países en desarrollo compraran la idea, el compromiso fue una ‘Ronda de desarrollo’.

Las expectativas eran altas. Había esperanzas de poner fin al enfoque de siempre en la OMC, marcando el comienzo de lo que se denominó el ‘test del desarrollo’, donde ningún acuerdo sería parte del paquete final si no puntuaba muy alto bajo el prisma de su impacto en desarrollo.

La Ronda de Doha no sólo iba a restaurar décadas de injustas reglas en la agricultura, sino que también corregiría los errores de los compromisos de la Ronda de Uruguay mediante la revisión y puesta en funcionamiento del ‘trato especial y diferenciado’ (SDT, por sus siglas en inglés) en todos los posibles ámbitos.²⁰ Algunas de las expectativas

que persuadieron a los países en desarrollo para que accedieran a iniciar la Ronda están resumidas en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Compromisos adquiridos en el lanzamiento de la DDA para abordar las necesidades de los países en desarrollo.

- Las necesidades de los países en desarrollo se sitúan en el centro de toda la agenda de negociación.
- Los asuntos relacionados con la agricultura se tratan de una forma integral para:
 - Reducir sustancialmente las ayudas domésticas que distorsionan el comercio;
 - Mejorar sustancialmente el acceso al mercado;
 - Retirar de forma paulatina todos los subsidios a la exportación;
 - Incluir el SDT para los países en desarrollo en todos los elementos de la negociación.
- Se mejora el acceso al mercado para los productos industriales con 'reciprocidad menos que plena' en los compromisos de reducción de aranceles: un concepto que permitiría mantener cierto nivel de protección arancelaria en los países en desarrollo.
- La liberalización de los servicios sería progresiva; los países desarrollados abrirían los mercados de servicios de interés exportador de los países en desarrollo y especialmente de los países menos avanzados.

Con estas promesas surgieron ciertas expectativas; las principales indicaban que las negociaciones:

- Reformarían las políticas agrarias de los países ricos y pondrían fin al *dumping*;
- Ofrecerían a los países en desarrollo el suficiente 'espacio político' para proteger a los productores agrícolas vulnerables y a las industrias manufactureras y de servicios;
- Incrementarían el acceso eficaz de los bienes agrícolas e industriales de los países en desarrollo a los mercados de los países ricos;
- Aumentarían los mercados para los proveedores de servicios de los países en desarrollo, especialmente a través del movimiento transfronterizo de personas con fines de suministro de servicios (bajo el Modo 4, en la clasificación de 'modelos de suministro' del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios- GATS- de la OMC).

Más allá de las previsiones sobre nuevos mercados, las expectativas se ligaban a la nueva oportunidad de sacar a millones de personas de la pobreza.

La Conferencia Ministerial se salva del fracaso a duras penas

Para la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún, México, en septiembre de 2003 -tras sólo dos años de negociaciones- ya eran visibles las fisuras surgidas en la trayectoria de desarrollo de Doha. El progreso inicial en las conversaciones sobre agricultura dejó clara la débil voluntad de los países desarrollados para llevar a cabo las reformas necesarias. El fuerte impulso por parte del C4 (el grupo de los cuatro países africanos que más algodón producen) - Burkina Faso, Benín, Chad y Malí- para reducir los subsidios al algodón puso en el punto de mira las políticas de apoyo doméstico de los países desarrollados, en particular las de los EEUU. Sin embargo, EEUU rechazó comprometerse a negociar sobre el algodón en Cancún y nunca ha formalizado el reconocimiento de las propuestas del C4 para abordar el asunto, una clara señal de su potencial desinterés por atender las necesidades de desarrollo.

Además, los países desarrollados seguían presionando para aumentar el ámbito de las negociaciones e incluir los polémicos 'asuntos de Singapur': inversión, políticas de competencia, contrataciones públicas y facilitación del comercio. Los países en desarrollo formaron una nueva alianza, el grupo de países en desarrollo G20, que fue clave para resistir estos añadidos a la agenda. La Conferencia Ministerial terminó sumida en la confusión, con el temor de muchos miembros de que el salvavidas que supone el sistema de comercio multilateral se encontraba en peligro.

En el proceso de la OMC que siguió en Ginebra, se alcanzó un compromiso en el 'paquete de julio de 2004' (decisión del Consejo General), que sacaba todos estos nuevos asuntos de la mesa de negociación, a excepción de la facilitación del comercio. Esto representó un acuerdo mínimo que permitiría mantener las negociaciones a flote, aunque siguieron existiendo problemas respecto del compromiso de la agenda con el desarrollo. Se logró muy poco progreso a lo largo de los 18 meses posteriores, previos a la Sexta Conferencia Ministerial en Hong Kong en diciembre de 2005.

La Declaración Ministerial de Hong Kong incluyó algunos avances cualitativos en agricultura para los países en desarrollo, pero a costa de perder espacio político en el comercio de bienes no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés), ya que se acordó una aproximación muy agresiva y la promesa de la 'reciprocidad menos que plena' empezó a parecer ilusoria.

En agricultura, la ganancia más notable para los países en desarrollo fue el compromiso político de reducir los subsidios a las exportaciones de los países ricos. Sin embargo, la reanudación de dichos subsidios al sector lácteo europeo a principios de 2009, seguida por la reintroducción a finales de mayo 2009 de esos mismos subsidios en EEUU, refleja la realidad política actual incluso respecto a esos

pequeños logros conseguidos. No se consiguió ningún progreso en cuanto a la reducción del total de las ayudas que distorsionan el comercio (OTDS, por sus siglas en inglés), ya que los resultados de Hong Kong permitían *de facto* aumentar el *dumping* aprovechando los vacíos legales en la definición de los subsidios (permitiendo una práctica conocida como 'transferencia entre cajas').²¹ El aspecto positivo fue que los países en desarrollo aseguraron algunas herramientas para prevenir mejor los abusos en la ayuda alimentaria.

Una importante mejora para el desarrollo fue la promesa de los países desarrollados de suministrar un acceso a sus mercados libre de aranceles y cuotas (DFQF, por sus siglas en inglés) para todos los productos originarios de los países menos avanzados (PMA). Pero incluso esta ganancia era sólo parcial, ya que seguía permitiendo a los países ricos mantener barreras para las exportaciones más importantes de los PMA. El acuerdo sólo obligaba a dar acceso a 'al menos' el 97% de los productos de los PMA. Los productos en que los PMA son más competitivos -textiles y productos agrícolas, como el azúcar- suponen menos del 3% de todas las líneas arancelarias, por lo que podrían ser fácilmente excluidos de dichos beneficios. Este asunto sigue suponiendo una gran preocupación para aquellos PMA con capacidad para exportar textiles al mercado de los EEUU.

Además, bajo las normas de la OMC no existe ninguna exigencia de consolidar este acceso. En cambio, los países desarrollados sólo necesitan notificar anualmente su implementación al comité de comercio y desarrollo. Ello niega a los PMA los beneficios de la certidumbre y de la previsibilidad, poniendo en tela de juicio la utilidad final de esta concesión.

También es importante señalar que hubo un acuerdo para encontrar una solución ejecutiva para los asuntos relacionados con el algodón abordándose específica y ambiciosamente en el subcomité del algodón. Este subcomité no se ha reunido en los dos últimos años y aunque mientras tanto se han llevado a cabo consultas en grupos más pequeños (el grupo formado por la UE, EEUU, Japón y el C4), su progreso sigue siendo limitado.

Tras Hong Kong la promesa de desarrollo se aleja aún más

Las negociaciones que siguieron a la Conferencia Ministerial de Hong Kong se han caracterizado porque el contenido de desarrollo de la DDA se ha desvanecido aún más, tanto en fondo como en forma, lo que lleva a valoraciones pesimistas sobre la posibilidad de hacer realidad las promesas iniciales de la Ronda.

Este tiempo se ha dedicado a dar impulso a un acuerdo sobre modalidades (que es el programa que, junto con las fórmulas, marcan el camino que los países estarían obligados a seguir para reducir los aranceles y los subsidios distorsionadores del comercio una vez

alcanzado un acuerdo) en agricultura y en NAMA, con varias reuniones 'mini-ministeriales' e informales de grupos más pequeños, como el G4 y el G6. Estas sesiones de deliberación son no-democráticas por naturaleza y están principalmente dominadas por los países desarrollados. Incluso cuando se cuenta con representación de países en desarrollo, dichos países están en minoría y no son capaces de representar los intereses de todos los países en desarrollo. Con este formato, lo que se espera es que, sea cual sea la decisión que tomen estos pequeños grupos, se pase al resto de los miembros como una oferta del tipo 'o lo tomas o lo dejas'.

Algunos grupos ya existentes y nuevas alianzas de países en desarrollo han desempeñado un rol importante en el intento de mantener a la Ronda de Doha en la senda del desarrollo. Estos incluyen los PMA, el grupo africano, los ACP (países de África, Caribe y Pacífico), el G90 (que suma los grupos de África, ACP y PMA), el G33 (países agrupados en torno a la seguridad alimentaria), así como el G20 de los países en desarrollo (formado en Cancún) y el G110 (formado en Hong Kong).

Estas alianzas han sido más fuertes durante las reuniones Ministeriales, en las que los países en desarrollo han resultado más eficaces a la hora de defender sus intereses colectivos frente a la intransigencia de los países ricos. Sin embargo, en los cuatro años que han pasado desde la Conferencia Ministerial de Hong Kong, sus esfuerzos conjuntos se han debilitado en la medida en que las negociaciones se han desarrollado en pequeños grupos dominados por los países desarrollados. Y debido a que los intereses de los países en desarrollo son muy variados, y en algunos casos contrapuestos, los países desarrollados han trabajado para debilitar su posición conjunta, llegando en ocasiones a ofrecer soluciones a países individuales para problemas a los que se enfrentaban, como es el caso de NAMA.

Aun así, y a pesar de sus diferencias, los países en desarrollo han sido mucho más eficaces a la hora de sumar sus fuerzas que los países desarrollados. De hecho, estos últimos han dedicado más esfuerzo a competir entre ellos en las negociaciones de los TLCs bilaterales y regionales con los países en desarrollo, que a unificar esfuerzos para alcanzar una solución para Doha. Desde que se lanzó la DDA, los países desarrollados se han volcado a este tipo de negociaciones en un acelerado frenesí, que se suma a la 'empanada' ya existente de acuerdos comerciales regionales (RTA, en sus siglas en inglés).

Desde 2001, entre EEUU, la UE, Japón y Australia han comenzado o completado 54 negociaciones de RTAs que implican a 155 países en desarrollo.²³ Estos acuerdos incluyen nuevas reglas en ámbitos como inversiones, propiedad intelectual, servicios y contrataciones públicas que exceden de lejos lo que está previsto negociarse en la OMC y que ridiculizan el concepto de 'trato especial y diferencial'. Dichos RTAs no hacen mención a la reducción de los subsidios agrarios distorsionadores de los países ricos y en algunos casos -como en los acuerdos de asociación de la UE con los países ACP- validan, en esencia, dicha práctica. Es más, imponen severas restricciones a las políticas que los países en desarrollo realmente necesitan para luchar

La división clave de Cancún se dio entre los países del 'puedo hacerlo' y del 'no lo haré'. Durante más de dos años, los EEUU han impulsado la apertura de mercados globalmente, así como con sub-regiones y con países individuales. Mientras los miembros de la OMC ponderan el futuro, los EEUU no esperarán: iremos hacia el libre comercio con los países del 'puedo-hacerlo'.

Robert Zoellick, Representante de Comercio del Gobierno de EEUU, 2003²²

contra la pobreza y la desigualdad²⁴, crean graves desequilibrios en las relaciones comerciales Norte-Sur, desplazan el comercio Sur-Sur, obstaculizan la integración regional y minan el sistema de comercio multilateral.

A raíz de la crisis financiera se están produciendo profundos cambios en el liderazgo y la gobernanza global. El nuevo papel del G20 para abordar los problemas de gobernanza financiera mundial y los consiguientes cambios que se atisban en cuanto a las estructuras de decisión en las instituciones internacionales deberían propiciar también algún cambio en Doha. La nueva administración estadounidense del presidente Obama tiene el potencial para traer aire fresco a las negociaciones, pero se necesita voluntad política para provocar un cambio de rumbo.

Dicho cambio es necesario. En su forma actual, el Programa de Desarrollo de Doha se ha convertido en una Ronda de acceso a mercados, por lo que más valdría llamarlo el 'Programa de Doha de Acceso a Mercados'. Las propuestas sobre la mesa muestran que los países en desarrollo han sido engañados con la promesa de una Ronda de desarrollo. Hasta que esto cambie, las negociaciones van a seguir estancadas. Los países en desarrollo seguirán resistiéndose a un acuerdo que sea perjudicial para su desarrollo. Lo contrario significaría renunciar a la exigencia de una reforma de las reglas comerciales globales que puedan satisfacer sus necesidades de desarrollo, lo que es incluso más crítico ahora que cuando se lanzó la Ronda de Doha hace ocho años.

4 El DDA en la práctica: ¿qué nota saca en desarrollo?

La mayor parte de los miembros de la OMC son países en desarrollo. Pretendemos situar sus necesidades e intereses en el centro del programa de trabajo adoptado en esta Declaración.

Declaración Ministerial de la OMC adoptada en Doha el 14 de noviembre de 2001, párrafo 2

Oxfam Internacional ha valorado la trayectoria de la Ronda de Doha. La conclusión es clara, se ha incumplido la promesa de una ronda de desarrollo (ver el Test del Desarrollo de la DDA al final de este capítulo).

Una de las mayores necesidades de los países en desarrollo en lo que respecta al sistema global de comercio es que se corrijan los perjuicios causados por décadas de reglas injustas en el sector de la agricultura. En todas las áreas comerciales los países en desarrollo necesitan normas más favorables que los países desarrollados. Normas comerciales justas no significan un mismo trato para todos, sino mayores ventajas para aquellos a los que se ha dejado atrás, con el objetivo de ayudarles a que suban un peldaño en la escala del desarrollo. Este 'trato especial y diferenciado' es un principio que se ha mantenido durante largo tiempo en el sistema de comercio multilateral, aunque se ha aplicado más sobre el papel que en la práctica. Hasta la fecha, la Ronda contribuye muy poco a las esperanzas de mejora en cualquiera de estas dos cuestiones esenciales para los países en desarrollo.

Agricultura: el mayor potencial, la mayor distorsión

El 70 % de las personas pobres del mundo dependen de la agricultura para su supervivencia. La mitad de las personas que sufren malnutrición y aquellas que viven en la pobreza absoluta residen en pequeñas explotaciones agrícolas.²⁵ En muchos países pobres la principal fuente de ingresos está en la venta y exportación de productos agrícolas, superando en algunos casos el 40 % del Producto Nacional Bruto.

Muchos países en desarrollo tienen ventaja comparativa en el sector de la agricultura. Y sin embargo la agricultura es, de largo, el sector de la economía global con mayor distorsión, a pesar de que unas reglas justas en este campo proporcionarían las mayores ganancias potenciales a los países en desarrollo.

La agricultura es uno de los pocos sectores en los que todavía se

permiten restricciones cuantitativas (cuotas) y subsidios a la exportación. Es también el sector en el que los países ricos mantienen las mayores barreras, que superan con mucho a las establecidas para los productos manufacturados.²⁶ Aunque de las ocho Rondas comerciales a escala global que tuvieron lugar en el contexto del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), la Ronda Uruguay fue la primera que abordó las distorsiones comerciales en la agricultura, hizo poco por reducir el nivel de los subsidios y de las barreras comerciales. La principal tarea inacabada de las anteriores Rondas comerciales sigue estando en el sector agrícola: poner fin a las políticas de los países ricos que distorsionan el comercio y a las reglas internacionales injustas. Este es un logro al que la Ronda Doha no puede renunciar.²⁷

Promesa rota: reducir los subsidios agrícolas

Nos comprometemos a emprender unas negociaciones globales encaminadas a [...] reducir, con vistas a su eliminación progresiva, todas las formas de subsidios a la exportación; y a reducir sustancialmente las ayudas nacionales que distorsionan el comercio.

Declaración Ministerial de la OMC adoptada en Doha el 14 de noviembre de 2001, párrafo 13

Agricultura: qué hace falta para aprobar el Test del Desarrollo

Las negociaciones tienen que reducir sustancialmente los subsidios que distorsionan el comercio; aumentar el acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo; y dejar a estos países la necesaria flexibilidad para proteger los productos importantes para su seguridad alimentaria, incluyendo salvaguardas para hacer frente a los aumentos bruscos de las importaciones.

El principal mandato de Doha fue establecer un sistema comercial justo y orientado al mercado, mediante un programa de reformas básicas que incluyera normas firmes y compromisos concretos sobre ayudas y proteccionismo con el objetivo de corregir y prevenir restricciones y distorsiones en los mercados agrícolas mundiales. Se consideraba que esto se traduciría en mejoras sustanciales en el acceso de los países en desarrollo a los mercados y en una reducción ambiciosa de los subsidios que distorsionan el comercio.

Es urgente reequilibrar los años de viejas reglas comerciales que permiten a los países desarrollados invadir los países pobres con productos a precios por debajo de coste. Durante demasiado tiempo esta práctica, conocida como *dumping*, ha contribuido a expulsar de la producción al campesinado pobre, a deprimir los precios mundiales de las materias primas y a que la pobreza se instale en las economías de los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados. Todo ello ha contribuido a generar un problema estructural de producción de alimentos que se ha visto después exacerbado con la subida de los precios de las materias primas. La mayor parte de los pequeños productores de los países en desarrollo no pudieron aprovechar la subida de precios o incrementar su producción. Para corregir este problema hace falta reducir el nivel de los subsidios y eliminar las lagunas legales que permiten clasificar como aceptables subsidios que en la práctica distorsionan el comercio.

Hay una jerarquía en el nivel de distorsión que provocan las distintas ayudas domésticas a la agricultura. Por tanto, el importe total no es necesariamente una buena forma de medir la ambición y el alcance de

las propuestas de negociación que están sobre la mesa. Hay que regular no sólo el recorte del gasto total sino también los tipos de programas que se permiten - las llamadas 'cajas'.²⁸ Algunas de las enormes sumas en ayudas que se incluyen en la 'caja verde', que se dice que no distorsionan el comercio -o que lo hacen mínimamente- pueden perjudicar, y de hecho perjudican, a los países en desarrollo.

A pesar de que se reconoce la necesidad de reducir sustancialmente -si no de eliminar- los subsidios que distorsionan el comercio, la trayectoria que llevan las negociaciones no sólo protege las prácticas actuales sino que deja espacio para su expansión. Las posiciones de dos de los mayores culpables en este aspecto, EEUU y la UE, lo dejan claro.

EEUU ha ofrecido reducir el total de las ayudas que distorsionan el comercio (OTDS según sus siglas en inglés) a un máximo de 14.400 millones de dólares anuales. Aunque es una señal positiva, sigue siendo insuficiente puesto que en 2007 sólo empleó 7.000 millones de dólares. Esto revela cómo continúa pidiendo 'espacio político' para sí mismo al tiempo que insiste en su rechazo al espacio político que necesitan los países en desarrollo. De hecho, la Ley Agrícola (Farm Bill) de 2008 aumenta los subsidios y la protección del mercado. Es más, la propuesta estadounidense estaba condicionada a una especie de 'cláusula de no agresión' que, en la práctica, le protegería contra cualquier acción legal en base a sus OTDS actuales. No les falta razón a los países en desarrollo cuando ven insuficiente esta propuesta y la consideran otro ejemplo más del doble rasero de los países desarrollados en todo lo que se refiere a las negociaciones comerciales.

El tope para las OTDS que ha propuesto la UE en el borrador de modalidades de la OMC en 2008, variaría entre 16.500 y 27.600 millones de dólares, dependiendo del recorte que se acordase finalmente -75 % u 85 %- respecto al tope de la Ronda de Uruguay. Este tope podría recortar en efecto el gasto actual, pero aún le queda margen de maniobra.²⁹ De hecho, la UE ya se ha beneficiado de la debilidad de la reglamentación que determina la clasificación de los subsidios en 'cajas', recurriendo a la 'transferencia entre cajas', reclasificando una buena parte de su gasto para situarlo en la categoría de los subsidios que no distorsionan el comercio.³⁰ Lo ha hecho asumiendo que sus ayudas desacopladas incluidas en la caja verde no distorsionan el comercio, asunción que es errónea.³¹

Desacoplar los subsidios del precio y de la producción no ha frenado el dumping; la producción sólo ha descendido en algunos sectores, como el maíz, mientras que en otros, como el trigo, la soja y la cebada, ha aumentado o permanece estable.³² Esto se debe en parte a que las ayudas se siguen dando en cantidades similares y se concentran en el mismo reducido número de productores que antes de las reformas.³³ Estas características implican una necesaria predisposición de los agricultores a la sobre-producción, reducen en la práctica los costes de producción y funcionan, en definitiva, como subsidios ocultos a la exportación.³⁴

Estas 'transferencias entre cajas' suponen un problema importante, en

especial en situaciones en las que la regulación de la caja azul (subsidios que limitan la producción) y de la caja verde (subsidios que no distorsionan) es débil. Hace falta una regulación rigurosa para gestionar ambas cajas y evitar que se saque partido de los vacíos legales existentes en las normas de la OMC. Lamentablemente, en las negociaciones no se ha abordado este tema de forma adecuada. Incluso si se pudieran lograr recortes más significativos en las OTDS, su efecto positivo podría verse reducido si no se tapan los huecos que permiten esta hábil reclasificación.

Tanto EEUU como la UE tienen un pobre historial en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Ambos han sido juzgados por el organismo de solución de diferencias de la OMC por contravenir las normas sobre subsidios a la exportación, en relación con sus sectores del algodón (EEUU) y el azúcar (la UE). Aunque tarde, la UE ha cumplido finalmente con estas normas. EEUU, sin embargo, las ha ignorado, a pesar de las numerosas resoluciones en su contra.³⁵

Como mínimo, EEUU debe cumplir de inmediato las resoluciones de la OMC que han dejado claro que sus prácticas distorsionan el comercio. Hacerlo sería un indicador fundamental de un auténtico compromiso con el componente de desarrollo del sistema multilateral de comercio y con las cuestiones candentes en las negociaciones de la DDA. Sería un estímulo tangible para el campesinado del oeste de África y de América Latina, y enviaría una señal inequívoca a los países en desarrollo en el sentido de que las naciones desarrolladas están dispuestas a acatar las normas vigentes de la OMC, y listas para acordar y cumplir otras nuevas.

Agricultura: 'trato especial y diferenciado' a la inversa

Acordamos que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo debe ser parte integral de todos los aspectos de las negociaciones y debe estar incorporado en los programas de concesiones y compromisos y, en la forma que sea apropiada, en las normas y disposiciones que se negocien, de manera que resulte eficaz en la práctica y permita a los países en desarrollo tener en cuenta sus necesidades de desarrollo, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Declaración Ministerial de la OMC adoptada en Doha el 14 de noviembre de 2001, párrafo 13

Los países desarrollados, al tiempo que siguen sin acordar recortes significativos de sus subsidios y mantienen mecanismos de flexibilidad para ellos mismos, continúan negando a los países en desarrollo la adecuada flexibilidad en relación a los Productos Especiales y a los Mecanismos Especiales de Salvaguarda (SSM según sus siglas en inglés). Ambos instrumentos están diseñados para que los países en desarrollo puedan proteger los medios de vida en el ámbito rural y garantizar la seguridad alimentaria y para que puedan reaccionar ante aumentos bruscos de las importaciones de productos agrícolas.

La reciente crisis de los precios de los alimentos ha mostrado las consecuencias del fracaso del mercado en lo que respecta a la seguridad alimentaria y ha resaltado la necesidad de que los países en desarrollo puedan salvaguardar y fortalecer su producción nacional de alimentos. Sin embargo, el último texto de las negociaciones sólo permite que, como máximo, el 12 % de las líneas arancelarias agrícolas se puedan designar como Productos Especiales, una clasificación cuyo objetivo es permitir a los países en desarrollo que sus productos agrícolas más vulnerables queden exentos de la liberalización. Pero ni siquiera quedarán a salvo de los recortes todos los Productos Especiales. Propuestas posteriores piden que sólo se permita que un 5 % de estas líneas arancelarias puedan escapar completamente de los recortes, mientras que el 7 % restante tendría que compensar con onerosas reducciones arancelarias para alcanzar un recorte medio del 11 % para todos los Productos Especiales. En pocas palabras, esto significa que para cumplir estas condiciones más de la mitad de los productos que los países en desarrollo consideran más estratégicos para su seguridad alimentaria, los Productos Especiales, sufrirán un recorte importante, de hasta un 18,8 % según los cálculos de Oxfam Internacional.³⁶

El resultado es que se daría la vuelta al concepto de ‘trato especial y diferenciado’. Mientras que los países desarrollados se aseguran la continuidad de la protección para sus Productos Sensibles, que suelen ser aquellos en los que los países en desarrollo son más competitivos, estos últimos verían erosionada su capacidad de proteger su producción nacional de alimentos.³⁸ En la práctica, los países desarrollados podrán seguir limitando las importaciones de productos agrícolas clave exportados por los países en desarrollo, mientras que éstos no podrán impedir el dumping de los países desarrollados en sus mercados nacionales. Las naciones desarrolladas podrán proteger a un reducido número de agricultores con influencia política, mientras que los países en desarrollo no podrán proteger a los pequeños productores que tienen su medio de vida en la producción agrícola y que juegan un papel significativo en la reducción del hambre en sus países.

Lo más importante era la seguridad de los medios de vida, la vulnerabilidad de los pequeños productores, que no podían ser sacrificados por los intereses comerciales de los países desarrollados.

Ex ministro de Comercio de India, Kamal Nath, tras el fracaso de las negociaciones en julio 2008.³⁷

Por ejemplo, Zimbabwe sólo podrá proteger de los recortes 83 líneas arancelarias de 690, India 84 de 697, mientras que para Jamaica sólo podrán quedar exentas 144 de 1.197.³⁹ Los países ricos están consiguiendo excepciones cuando no deberían obtener ninguna, sobre todo porque seguirán utilizando subsidios que les otorgan una ventaja competitiva injusta en el mercado.⁴⁰ Por ejemplo, UE15 podrá seguir protegiendo 132 líneas arancelarias de 2.205, y EEUU podrá proteger 106 de 1.777.⁴¹

El sector lácteo es un buen ejemplo para ilustrar las distorsiones que figuran en el texto que está actualmente sobre la mesa de negociaciones y que beneficia a los países desarrollados.⁴² Muchos países en desarrollo designarían la leche y otros productos lácteos como Productos Especiales por la importancia de este sector en términos de ganancias para las familias pobres. Esto les permitiría mantener impuestos *ad valorem* (aquellos que se expresan en porcentajes del precio de venta) para proteger sus mercados nacionales. Al mismo tiempo, es muy probable que esos mismos productos sean designados

como Sensibles en países desarrollados, lo que les otorgaría la capacidad de mantener aranceles específicos, además de los subsidios masivos que tradicionalmente han proporcionado al sector lácteo. El resultado más probable sería la continuidad del dumping y una mayor presencia de los países desarrollados en los mercados de los países en desarrollo. La reciente reanudación por parte de la UE de sus subsidios a la exportación para el sector lácteo es un inquietante indicativo en este sentido, como lo es el reciente anuncio del Departamento de Agricultura de Estados Unidos de que va a seguir un camino similar con sus productos lácteos.⁴³

El algodón no pasa la prueba

El algodón es un producto de exportación clave para una serie de países, incluidos algunos de los países africanos más pobres del mundo. El éxito de la iniciativa sobre el algodón es por tanto una prueba fundamental del Test del Desarrollo.

Los países desarrollados asumieron un compromiso específico para reducir los subsidios al algodón que distorsionan el comercio de una manera más ambiciosa que si se aplicara la fórmula general para el resto de las ayudas domésticas a la agricultura, incluyendo un periodo de aplicación más corto. Sin embargo, la esperanza de alcanzar una solución más rápida para el algodón ha resultado infundada ya que la marcha de las negociaciones apunta en la dirección opuesta. A pesar de los compromisos adquiridos en la Decisión del Consejo General de julio de 2004 y de las reiteradas resoluciones del organismo de solución de diferencias de la OMC en contra de los subsidios estadounidenses al algodón, hasta la fecha tan sólo se han producido reformas mínimas en estos programas. Es más, en las negociaciones sobre aspectos comerciales ha habido muy pocos compromisos concretos por parte de la delegación estadounidense, a pesar de que el C4 y el grupo africano han hecho varias propuestas para abordar este tema.

Por el contrario, la Farm Bill estadounidense de 2008 no indicaba ninguna voluntad de cumplir con las normas de la OMC o con la Decisión del Consejo General. Esto echa por tierra cualquier perspectiva de lograr una solución multilateral para el algodón que cumpla el mandato de Hong Kong.

Cuadro 3. El Algodón estadounidense y la Farm Bill 2008

De acuerdo con la base presupuestaria de marzo de 2008 de la Oficina Presupuestaria del Congreso de EEUU, está previsto que el algodón estadounidense reciba en torno a 1.000 millones de dólares anuales en subsidios durante el periodo de vigencia de la Farm Bill 2008 (hasta 2012). Esto se desglosa en pagos directos (611 millones de dólares), pagos anti-cíclicos (media anual de 465 millones de dólares) y préstamos para la comercialización (media anual de 11,6 millones de dólares). Además, la Ley reintroduce un programa muy similar al 'Step 2', que se eliminó a raíz de las normas de la OMC para el algodón. El coste de este programa, el 'Economic Adjustment Assistance for Users of Upland Cotton', puede ascender a 400 millones de dólares en cinco años.

De igual modo, el acuerdo alcanzado en Hong Kong sobre la ayuda al desarrollo en el sector del algodón ha servido de poco en la práctica. El director general de la OMC tenía que dirigir un proceso de consulta con los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales y regionales, haciendo hincapié en mejorar la coherencia, la coordinación y la puesta en práctica de la ayuda para generar capacidades en el terreno comercial, en especial en los países productores de algodón. Se iba a explorar un mecanismo para hacer frente a caídas de los ingresos en el sector del algodón hasta que se eliminaran por completo los subsidios que distorsionan el comercio. También se pedía a las agencias de desarrollo que aumentaran sus ayudas al algodón. Pero según una estimación reciente de la UNCTAD, aunque se han comprometido importantes sumas de dinero para aspectos de desarrollo relacionados con el algodón (unos 500 millones de dólares, según la última información de la OMC), hasta la fecha sólo se han desembolsado 100 millones de dólares.⁴⁴

Durante la última reunión mini-ministerial (julio de 2008), ni siquiera se discutió sobre el algodón, una clara indicación de que su supuesta posición prioritaria no es garantía de un tratamiento rápido o específico. EEUU no ha ofrecido nada para resolver las significativas distorsiones que causan sus subsidios en el mercado del algodón, tal y como prometió a los países productores africanos. De forma paralela, en junio de 2008 el organismo de solución de diferencias resolvió que EEUU no había aplicado los cambios que se derivan de las normas de la OMC sobre el algodón y se ha establecido un panel de arbitraje para dictaminar el nivel de represalias que Brasil puede imponerle.

Acceso al mercado de productos no agrícolas (NAMA)

Las negociaciones deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales y los intereses de los países en desarrollo y de los países menos adelantados que participan en ellas, inclusive mediante una reciprocidad menos que plena en los compromisos de reducción.

Declaración Ministerial de la OMC adoptada en Doha el 14 de noviembre de 2001, párrafo 16

El objetivo de las negociaciones NAMA (por sus siglas en inglés) es reducir o, cuando sea apropiado, eliminar las barreras que limitan el acceso a los mercados. Esto incluye barreras arancelarias –picos arancelarios, aranceles elevados y aranceles escalonados– y las no arancelarias. La DDA pide en concreto que se reduzcan estas barreras en productos que los países en desarrollo tienen interés en exportar. Es más, los países en desarrollo iban a recibir un ‘trato especial y diferenciado’ al quedar exentos de las demandas de los países desarrollados de un acceso recíproco a los mercados. El propósito de las negociaciones era claro: hacer que los países en desarrollo pudieran subir un peldaño en la escala del desarrollo. Pero hasta la fecha los resultados no dejan lugar a dudas de que se camina a zancadas en la dirección opuesta.

NAMA: una victoria para los países desarrollados

El último texto en negociación propone una fórmula cuya aplicación conlleva importantes recortes arancelarios en los países en desarrollo. Sólo se otorga una mayor flexibilidad a los países que acepten establecer recortes más profundos. En varios casos, como los de Sudáfrica y Argentina, los recortes conducirían a reducciones en los tipos aplicados y no sólo en los consolidados.⁴⁵ Esto a pesar de que, históricamente, es inaudito que en una misma Ronda se pida a los países en desarrollo que consoliden y que recorten aranceles. Estos países carecen de recursos para sacar de apuros a sus industrias estratégicas mediante planes de estímulo a sectores específicos, como los que han concedido Europa y EEUU a sus industrias del automóvil, y se quedarán sin medios para amortiguar por sí mismos los efectos negativos de la recesión económica, como serían estos aranceles, que la Ronda Doha busca reducir de manera importante. Cabe esperar que el resultado sea gravoso no sólo en términos de costes de adaptación y pérdida de ingresos para políticas de desarrollo, sino también en términos de des-industrialización, desempleo y malestar social.

La historia reciente ofrece una triste serie de ejemplos del fracaso de políticas de liberalización comercial generalizada y prematura en los países en desarrollo. En Costa de Marfil las industrias química, textil, del calzado y del automóvil se vinieron prácticamente abajo a raíz de una reducción arancelaria del 40 % que se llevó a cabo en 1986. En Méjico, las dos décadas de profunda liberalización comercial que tuvieron lugar antes y después del TLCAN (1985-2004) se llevaron por delante sectores industriales enteros, provocando una ralentización del crecimiento económico, pérdida de empleo y caída salarial. En Senegal la liberalización comercial provocó la pérdida de una tercera parte de todos los empleos industriales entre 1985 y comienzos de los noventa.

Por otro lado, hay ejemplos que muestran cómo en algunos países en desarrollo las industrias han prosperado precisamente porque sus gobiernos no siguieron ciegamente la ortodoxia del libre comercio. Hace 30 años, la empresa surcoreana Hyundai parecía una iniciativa ridícula y sin ninguna posibilidad de éxito en el mercado mundial. Hoy, gracias a una combinación de protección estatal, subsidios y un fuerte compromiso en I+D, es la opción preferida para muchos usuarios de gama media en el mercado estadounidense del automóvil.⁴⁶ El ritmo y la manera en que se lleva a cabo la apertura del mercado son importantes y deben formar parte de una estrategia más amplia de desarrollo.

La reducción de aranceles resulta especialmente problemática en medio de una crisis económica mundial. Informes recientes de la OMC revelan que para hacer frente a la crisis los países desarrollados han recurrido no sólo a subsidios sino también a la subida de aranceles.⁴⁷ En un momento en que el margen entre los aranceles aplicados y los consolidados ha facilitado el intento de muchos países de absorber los efectos de la recesión económica mundial, esta presión para eliminar dicho margen de maniobra golpea duramente las expectativas de progreso de los países en desarrollo.

NAMA: qué hace falta para aprobar el Test del Desarrollo

El resultado de las negociaciones tiene que solucionar las barreras a la entrada de los sectores industriales en el mercado de los países ricos y asegurar cierta apertura de los mercados de los países en desarrollo acorde con sus niveles de desarrollo, pero permitiéndoles mantener la posibilidad de industrializarse, defender el empleo y mejorar los medios de vida.

Esto es especialmente cierto en un contexto en el que los subsidios de los planes de estímulo económico de los países desarrollados otorgan a sus industrias unas ventajas injustas y distorsionadoras, con las que ahora tienen que competir en el mercado las industrias de los países en desarrollo. Es fácil comprender por qué los países en desarrollo no sienten ninguna inclinación hacia a una mayor liberalización de sus sectores industriales, cuando los países que se la piden están dando pasos en la dirección contraria.⁴⁸ También es importante tener en cuenta que los detonantes que han provocado el reciente brote proteccionista de los países desarrollados –tasas elevadas de desempleo, des-industrialización y temor a un aumento de la pobreza– son las condiciones corrientes del día a día en los países en desarrollo.

Cuadro 4. Riesgos de la liberalización sectorial: la pesca

EEUU, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega y Singapur, entre otros, han propuesto que en la Ronda de Doha se incluya la pesca y los productos pesqueros como sector de liberalización acelerada. Esto supone un desafío importante para los países en desarrollo ya que las barreras no arancelarias (como las regulaciones ambientales y sanitarias) de los países desarrollados pueden contrarrestar los aspectos positivos de un mayor acceso potencial a los mercados.

Los principales retos a los que se pueden enfrentar son:

Erosión de las preferencias: un PMA como Namibia podría perder su ventaja en el acceso al mercado europeo de gambas, ante competidores fuertes como Tailandia;

Pérdida de ingresos: algunos países en desarrollo temen perder, a consecuencia de la liberalización, las cuotas que les pagan los gobiernos extranjeros para que sus flotas pesqueras puedan faenar en sus aguas. En algunos estados isleños del Pacífico, estas cuotas suponen una parte significativa de los ingresos del país;

Amenaza a la seguridad alimentaria: la rápida liberalización sectorial podría provocar un cambio brusco desde una pesca local para consumo doméstico hacia un modelo más intensivo orientado a la exportación, a causa tanto de un aumento de las oportunidades de mercado como a la presencia de un mayor número de competidores en la zona. Todo ello intensificará la presión sobre los medios de vida locales y es probable que tenga un impacto grave en el suministro local de pesca.

Estos impactos de la liberalización arancelaria se ven amplificados cuando se suman a los de los Tratados Pesqueros bilaterales. Mediante estos acuerdos, flotas pesqueras fuertemente subsidiadas de los países desarrollados adquieren el derecho de acceso a las aguas territoriales de los países en desarrollo, aumentando la presión sobre unos recursos ya de por sí sobre explotados.

Fuente: Fisheries, International Trade and Sustainable Development: Policy Discussion Paper (2006). ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series. International Centre For Trade and Sustainable Development. Ginebra.

Además, los países desarrollados insisten en complementar las reducciones arancelarias basadas en la aplicación de las fórmulas con iniciativas sectoriales (negociaciones en sectores específicos encaminadas a eliminar aranceles). Las reducciones basadas en la

aplicación de fórmulas disminuirán sustancialmente los aranceles pero no los eliminarán. Los países desarrollados quieren garantizar su eliminación mediante estas negociaciones adicionales. Las nuevas propuestas llegan incluso a vincular estas negociaciones con la flexibilidad dando, por ejemplo, mayores flexibilidades en sus reducciones arancelarias a aquellos países que estén dispuestos a emprender negociaciones sectoriales.⁴⁹ Aunque no forman parte del mandato original, en las ofertas estadounidenses sobre agricultura las iniciativas sectoriales se han presentado veladamente como condición.

La flexibilidad que se ofrece a los países en desarrollo se ve aún más debilitada por el hecho de que no pueden elegir libremente a qué productos la aplican. Una cláusula 'anti-concentración' les impide concentrar las flexibilidades otorgadas en un capítulo entero de su sistema armonizado (nomenclatura internacional por la que se clasifican las mercancías, que se utiliza como base para establecer los aranceles aduaneros), ni siquiera manteniéndolas dentro de los límites aprobados. Dadas las particulares características de estructura y grado de madurez de los sectores industriales de los países en desarrollo, esta limitación les impediría proteger sus industrias actuales y promover las incipientes. Este sería el caso de la industria del automóvil, la pesca y las industrias textil y del vestido. Los principales grupos industriales de los países en desarrollo y los sindicatos de todo el mundo se han opuesto a esta cláusula anti-concentración,⁵⁰ al igual que a la mayor parte de las disposiciones mencionadas en este capítulo. Aún así, sigue constituyendo la base de las negociaciones NAMA.

El resultado es que, en lugar de buscar un equilibrio entre el acceso a mercados agrícolas y no agrícolas, tanto NAMA como las propuestas sobre agricultura que están sobre la mesa permiten una mayor flexibilidad a los países desarrollados al tiempo que insisten en una apertura significativa de los mercados de los países en desarrollo. Hay una contradicción manifiesta entre esta realidad y la promesa de que en la Ronda de Doha se daría un 'trato especial y diferenciado' a los países en desarrollo.

Servicios

Bajo el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, reafirmamos el derecho de los miembros a regular el suministro de servicios y a introducir nuevas regulaciones.

Declaración Ministerial de la OMC adoptada en Doha el 14 de noviembre de 2001, párrafo 15

El mandato para las negociaciones sobre servicios en la DDA es continuar la agenda establecida en el GATS. Esto significa extender gradualmente la apertura de mercados de forma que se promueva el desarrollo en todos los países en desarrollo y en los menos adelantados.

Pero a medida que avanzan las negociaciones, los países desarrollados insisten en que para que ellos hagan concesiones en agricultura, hace falta que los países en desarrollo abran sus mercados en áreas clave del

Servicios – qué hace falta para aprobar el Test del Desarrollo

Después de haber hecho concesiones significativas en las negociaciones sobre servicios de la Ronda de Uruguay, los países en desarrollo necesitan flexibilidad. La Ronda de Doha tiene que proporcionar un mejor acceso al mercado en sectores y modos de suministro de servicios de interés para la exportación para los países en desarrollo, en especial el Modo 4.

sector servicios como son los servicios financieros, la energía y las telecomunicaciones. Para ello, los países desarrollados han intentado eliminar de raíz las flexibilidades en el GATS, mediante nuevas resoluciones que evaluarán la contribución de cada miembro de forma cuantitativa. Hasta la fecha, los países en desarrollo se han opuesto con éxito a estas propuestas, pero la reiteración de las mismas en diferentes etapas de las negociaciones desde 2004 a 2008 muestra la ambición y la obstinación de los países desarrollados en este campo.

No ayuda el hecho de que los países desarrollados no hayan hecho ninguna apertura significativa en el Modo 4 (el relativo al movimiento transfronterizo de personas con fines de suministro de servicios). La mayor parte de los compromisos relativos a propuestas sobre circulación de personal laboral van dirigidos a profesionales altamente cualificados y están fuertemente vinculados al requerimiento de una presencia comercial y sujetos a fuertes barreras administrativas. Diversas propuestas de los países en desarrollo y los PMA para retirar estas barreras se han quedado en nada.

En el actual clima de recesión económica, la liberalización de los servicios en base a un modelo de desregulación resulta inquietante ya que la crisis ha mostrado que este modelo tiene graves deficiencias y que, de hecho, es una de sus principales causas. Más bien al contrario, la lección más clara que ha emergido de la actual crisis es la necesidad de una regulación eficaz y esa debe ser la prioridad. Una aproximación prudente sugeriría una mirada nueva a las disposiciones sobre regulación financiera en el GATS, poniéndoles cara a cara con su potencial relación con las causas de la crisis financiera o con su capacidad de contribuir a la solución. Mantener ciegamente la ambición de una mayor liberalización y desregulación de los servicios en los países en desarrollo –en el sector financiero y en otros– va en contra de la realidad actual y del propio mandato de desarrollo de la DDA.

TRIPS y la salud pública

El lanzamiento de la DDA vino acompañado de la Declaración de Doha sobre Salud Pública y Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés) y trajo consigo la esperanza de que ante la armonización en todo el mundo de la protección de la propiedad intelectual (PI) se abordaran las preocupaciones sobre salud pública. Reafirmaba y clarificaba importantes flexibilidades en las normas sobre PI para proteger la salud pública e incluía dos medidas importantes en beneficio de los países pobres. La primera, requerir a los miembros la garantía de que los países con capacidad insuficiente, o sin capacidad alguna, de producción pudieran importar medicamentos genéricos más baratos bajo una licencia obligatoria. La segunda, estipular que los PMA no tuvieran que cumplir plenamente los compromisos del TRIPS para los medicamentos hasta 2016. En la práctica, la aplicación de ambas decisiones ha resultado decepcionante.

La intransigencia de los países ricos durante las negociaciones del primer punto condujo en agosto de 2003 a una decisión que debería haber resuelto el problema, pero que en cambio ha creado barreras y trabas burocráticas que la han hecho casi impracticable. A la vista de la dimensión y amplitud de los problemas sanitarios en el mundo en desarrollo resulta claramente insuficiente. De hecho, debido al exceso de burocracia que le acompaña, este mecanismo sólo se ha utilizado en una ocasión: para exportar antirretrovirales genéricos a Ruanda desde una fábrica canadiense.

En cuanto al compromiso de que los PMA no tendrían que cumplir con las obligaciones del TRIPS en lo referente a medicamentos hasta el año 2016, éste se ha quedado por el camino. Mediante el proceso de ingreso en la OMC algunos PMA, incluyendo Nepal y Camboya, se han visto empujados a aplicar el TRIPS al menos una década antes; mientras que otros, como Uganda y Ruanda, ya han introducido la protección de la PI. Más recientemente ha habido un esfuerzo concertado, apoyado por los países desarrollados, para introducir por medio de diversos cauces legislación anti-falsificación en PMA, como Uganda. Aunque evitar la importación y uso de medicamentos falsos o de baja calidad es un objetivo importante, estos esfuerzos, junto con otros, lo que realmente conseguirán es que se bloquee la importación, producción y uso de genéricos legales y seguros al etiquetarlos injustificadamente como falsos e ilegales.

En suma, los beneficios logrados inicialmente en la Ronda Doha en cuanto a flexibilidad en la PI para apoyar la salud pública en los países en desarrollo han resultado en gran medida ilusorios. Esta situación ha empeorado aún más con los acuerdos regionales de comercio que EEUU y la UE han negociado con países en desarrollo, en los que incluyen disposiciones 'TRIPS-plus' que restringen más todavía la competencia de los genéricos y limitan el acceso a medicinas asequibles.

Ayuda para el comercio

La Ayuda para el Comercio (AfT, por sus siglas en inglés) y el Marco Integrado Mejorado (EIF, por sus siglas en inglés)⁵² son elementos importantes de la dimensión de desarrollo de la DDA. Esto es un claro reconocimiento de la necesidad de complementar dos aspectos: facilitar el acceso a los mercados y contribuir a generar en los países en desarrollo capacidad para afrontar sus limitaciones comerciales. La agenda de AfT se centra en varios temas, que incluyen ayuda en la formulación de políticas comerciales y regulaciones, introducción del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, generar capacidad de oferta comercial, construir infraestructuras y hacer frente a los costes de adaptación que se derivan de la aplicación de los acuerdos. Uno de sus objetivos más importantes es superar las limitaciones que desde el lado de la oferta hacen que sea difícil para los países en desarrollo emprender actividades comerciales, sobre todo más allá de sus fronteras nacionales y regionales. Su enfoque consiste en inyectar recursos financieros en los países en desarrollo y en los menos adelantados para ayudarles a afrontar los costes de

Debo recordar que los fondos de ayuda para el comercio tienen que ir de la mano de la ampliación del acceso al mercado de los países en desarrollo.

Robert Portman, Representante de Comercio del Gobierno de EEUU, 2005.⁵¹

adaptación a las nuevas situaciones y que puedan beneficiarse de las nuevas oportunidades de mercado.

Pero los retos siguen ahí. Al igual que ocurrió en la Ronda de Uruguay, en la que los miembros de la OMC acordaron que los PMA recibirían AfT pero a la hora de la verdad la ayuda fue poca, Doha se enfrenta al riesgo de que este mecanismo acabe convirtiendo una negociación fructífera en una ayuda escasa.⁵³ Formalmente la AfT se integra en la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Pero los presupuestos de la ayuda se están viendo afectados por la crisis económica y las reducciones parecen inevitables. Además, persisten cuestiones relevantes como el nivel de adicionalidad de los fondos de la AfT. Es fundamental garantizar que la AfT no se aplique a costa de otras necesidades de desarrollo o que, en un ejercicio de contabilidad creativa, se notifiquen como AfT actividades ya existentes. La AfT sólo tiene sentido si viene de la mano de una profunda revisión de las reglas comerciales. Su impacto será mínimo si los países en desarrollo tienen que seguir compitiendo en mercados distorsionados por los subsidios.

Doha a examen

Para situar las necesidades y prioridades de los países en desarrollo en el centro de las negociaciones, la DDA tiene que abordar cuestiones clave que no están resueltas. Han sido escasos los avances en las áreas más importantes para los países en desarrollo. Las negociaciones en agricultura y NAMA siguen presentando problemas sistémicos para las perspectivas de desarrollo.

Hemos evaluado cómo afectan las negociaciones en curso a las expectativas de desarrollo generadas por el mandato de la DDA. Para ello hemos analizado las propuestas más recientes puestas sobre la mesa de negociación sobre una serie de áreas clave. Utilizamos un sistema de valoración simple, 'aprueba/suspende', mientras que 'necesita mejorar' indica que sólo se produce un beneficio parcial para el desarrollo. Presentamos los resultados en la siguiente tabla.

En el plenario los países desarrollados hablan de una Ronda gratis para los países en desarrollo. Después entran en la sala verde y continúan pidiendo una Ronda gratis, pero esta vez para ellos.

Antiguo ministro de Comercio de la India, Kamal Nath, 2005.⁵⁴

El Test del Desarrollo de la DDA

Qué se necesita	Últimas propuestas de la DDA	Calificación en desarrollo
<i>Agricultura: reforma global de las normas comerciales</i>		
Reducir sustancialmente las ayudas domésticas distorsionadoras del comercio.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducciones insuficientes en el total de las ayudas que distorsionan el comercio (OTDS), permitiendo a los países ricos mantener sus actuales niveles de gasto e incluso, en algunos casos, aumentarlos sustancialmente. • Permitir la 'transferencia entre cajas', un vacío legal que los países ricos utilizan para reclasificar los subsidios que distorsionan el comercio en otras categorías sí permitidas. 	<i>Suspense</i>
Eliminar todas las formas de subsidios a la exportación.	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de los subsidios a la exportación en 2013. 	<i>Suspense</i> ⁵⁵
Mejorar de forma sustancial el acceso de los países en desarrollo a los mercados.	<ul style="list-style-type: none"> • Se deja suficiente margen a los países desarrollados para que protejan sus 'Productos Sensibles', por ejemplo aquéllos en los que los países en desarrollo son más competitivos. 	<i>Suspense</i>
Trato especial y diferenciado (SDT) a los países en desarrollo para que puedan promover su seguridad alimentaria y su desarrollo rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante condiciones de uso poco realistas, procedimientos engorrosos y remedios insuficientes, se impide que los países en desarrollo tengan las salvaguardas apropiadas para protegerse del <i>dumping</i> y de los aumentos bruscos de las importaciones. • No se deja margen suficiente a los países en desarrollo para que excluyan productos del proceso de liberalización, mediante su clasificación como 'Productos Especiales'. 	<i>Suspense</i>
Algodón: una solución rápida para abordar los temas de forma ambiciosa, expeditiva y específica.	<ul style="list-style-type: none"> • No hay tratamiento rápido o específico. EEUU no ha ofrecido nada para solucionar las distorsiones en el comercio del algodón. • EEUU no ha cumplido con las resoluciones del sistema de solución de diferencias. La 'Farm Bill' de 2008 ha reinstaurado subsidios calificados de ilegales. • El acuerdo sobre la ayuda al desarrollo relativa al algodón ha tenido pocos efectos prácticos. 	<i>Suspense</i>
<i>NAMA – mayor acceso a mercados para los productos industriales de los países en desarrollo y un 'trato especial y diferenciado' mediante una 'reciprocidad menos que plena' en los compromisos de reducción</i>		
Modalidades para los productos industriales que permitan a los países en desarrollo contribuir a la Ronda pero manteniendo a la vez el derecho a	<ul style="list-style-type: none"> • Recortes excesivos en los aranceles de los países en desarrollo, eliminándolos en algunos casos. • Importante reducción de la capacidad para obtener ingresos arancelarios 	<i>Suspense</i>

industrializarse, a proteger el empleo y a obtener ingresos arancelarios		
Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo mediante una 'reciprocidad menos que plena' en los compromisos de reducción de aranceles.	<ul style="list-style-type: none"> Se ha dado la vuelta a la 'reciprocidad menos que plena', siendo ahora los países desarrollados sus más probables beneficiarios. Como resultado de las propuestas de negociaciones sectoriales, los países en desarrollo tendrán que rebajar drásticamente los aranceles aplicados e incluso eliminar algunos por completo. 	Suspenso
Servicios: mayores compromisos en sectores y modos de prestación que sean de interés para la exportación de los países en desarrollo y apoyo al desarrollo de la capacidad regulatoria		
Ofertas en el comercio de servicios que permitan un mayor movimiento de personas naturales con fines de suministro de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> No se prevé una mejora significativa de acceso en el Modo 4 	Suspenso
Apoyo de los países desarrollados para que los países en desarrollo mejoren su capacidad para regular los servicios en bien del interés público.	<ul style="list-style-type: none"> No se ha hecho nada para mejorar su capacidad regulatoria 	Suspenso
Los países menos adelantados no están obligados a hacer nuevas concesiones.	<ul style="list-style-type: none"> Los PMA están exentos de este requerimiento. 	Aprobado
Ayuda para el Comercio: inyectar nuevos recursos a los países en desarrollo para impulsar la productividad y la capacidad de oferta a fin de que mejoren su participación en el mercado.		
Los países desarrollados asumen compromisos adicionales en AfT para ayudar al fomento de la productividad y la capacidad de oferta.	<ul style="list-style-type: none"> No hay financiación adicional específica para AfT tal y como se computa en el contexto de la Ayuda Oficial al Desarrollo. 	Necesita mejorar
Acceso a los mercados de los países desarrollados: compromiso de un acceso mejorado y efectivo para los países en desarrollo y para los menos adelantados.		
Los países desarrollados abren sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo, eliminando sobre todo las barreras no arancelarias y mejorando las normas de origen.	<ul style="list-style-type: none"> Se han eliminado muchos aranceles pero no hay un auténtico debate sobre barreras no arancelarias- reglamentaciones sanitarias y obstáculos técnicos al comercio, por ejemplo- y normas de origen, de manera que se mantienen barreras significativas. 	Necesita mejorar
Acceso adicional para los PMA.	<ul style="list-style-type: none"> Al menos un 97% de acceso libre de impuestos y de cuotas para los PMA. 	Necesita mejorar
		RESULTADO: SUSPENSO

5 ¿Cómo introducir de nuevo el ‘desarrollo’ en la Ronda Doha?

Del análisis realizado se desprende que la Ronda Doha de negociaciones comerciales ha traicionado su promesa de desarrollo. En su lugar se ha convertido en una Ronda de acceso a mercados en la que se espera que los países en desarrollo den mucho y reciban poco a cambio, con lo que poder compensar las largas décadas de desequilibrio en las reglas comerciales, que han favorecido los intereses de los países ricos.

En áreas clave como la agricultura y el acceso a mercados no agrícolas, los intereses de los países desarrollados han marcado el curso de las negociaciones. Si la Ronda concluyera en estos términos, despojaría a muchos países en desarrollo de las herramientas que ahora tienen para sustentar sus procesos de desarrollo, al tiempo que mantendría las protecciones en las que los países desarrollados se han apoyado para promover su propia agricultura y sus industrias.

En medio de una crisis económica global, un resultado así sería inaceptable, para lo que empezó hace ocho años siendo una Ronda de ‘desarrollo’. Ha llegado el momento de reconducir el curso de las negociaciones. Una crisis que ha sacudido la economía global y la arquitectura financiera como ningún otro acontecimiento desde que se fundara el GATT hace más de 60 años, que empezó en los países ricos pero en la que los países en desarrollo se están llevando la peor parte, debería ser el desencadenante de un cambio de rumbo.

La Ronda de Doha se lanzó en un momento de crisis tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esos ataques en territorio estadounidense hicieron tomar conciencia de las condiciones de marginación y vulnerabilidad en que se vive en muchas partes del mundo y que crean un terreno fértil que los grupos terroristas saben explotar. Poniendo el desarrollo en el centro de las negociaciones comerciales, Doha envió el mensaje de que ningún país iba a ser dejado atrás y que el comercio se iba a utilizar para garantizar una mejor distribución de los beneficios de la globalización. En la crisis actual, cuyas consecuencias tienen un alcance mucho mayor, en especial para los 1.000 millones de personas que sobreviven con menos de un dólar al día, ese mensaje debe hacerse realidad. No hacerlo sería un fracaso para todos.

La actual crisis ha recordado a todos los países la importancia del comercio para sus economías, al caer precipitadamente los flujos comerciales por el descenso de la demanda y las restricciones al crédito. Pero la crisis económica global, junto con las crisis de los alimentos y del petróleo, así como el empeoramiento del cambio climático no han sido causados por los países en desarrollo. Las naciones con menos responsabilidad en estas crisis y con menor capacidad para hacer frente a sus consecuencias no deben tener que soportar ningún sobre-coste

para que sus economías se puedan desarrollar.

Ahora es el momento en el que los miembros de la OMC deben volver a la mesa de negociación, reconocer que la crisis actual ofrece una oportunidad para abordar las necesidades urgentes de desarrollo y cambiar el rumbo de las negociaciones, como hicieron hace casi ocho años en Doha. Ahora más que nunca, es necesario corregir décadas de reglas comerciales injustas y de beneficios desproporcionados que la globalización ha dado a unos países a expensas de otros.

Cinco pasos para introducir de nuevo el ‘desarrollo’ en la Ronda Doha

Para volver a situar Doha en la senda del ‘desarrollo’, Oxfam Internacional recomienda que los miembros de la OMC emprendan las siguientes acciones:

1. **Mejorar el proceso:** Las negociaciones tienen que ser abiertas y transparentes, con un proceso inclusivo en el que todos los países puedan tomar parte activa. Las negociaciones que tienen lugar en pequeños grupos, en mini-ministeriales dominadas por los países ricos, marginan los intereses de otros, en especial de los países en desarrollo y menos adelantados pequeños. No se debe forzar a ningún país por pequeño que sea a aceptar un paquete final que es fundamentalmente malo para su desarrollo nacional. Es importante que todos los intereses de los países en desarrollo estén adecuadamente representados en la mesa de negociación, ya que sus industrias, empleos y la prosperidad de su gente dependen, en parte, del resultado de la Ronda.
2. **Asegurar un ‘trato especial y diferenciado’:** El SDT es una piedra angular de la arquitectura de la OMC y debe respetarse, no sólo en la teoría. Debe estar integrado en el detalle de las normas. Esto significa abordar las asimetrías entre países mediante compromisos de ‘reciprocidad menos que plena’ para los países en desarrollo, mayores flexibilidades efectivas y suficiente espacio político para gestionar su seguridad alimentaria y promover el desarrollo de la agricultura, así como las manufacturas y el sector servicios.

El SDT debe ser un principio utilizable, de lo contrario se queda en papel mojado. Debe permitir a los países en desarrollo fortalecer su agricultura y proteger los productos necesarios para su seguridad alimentaria. Debe permitirles proteger sus industrias estratégicas y facilitar el desarrollo de otras nuevas. Debe permitirles regular los servicios en bien del interés público para alcanzar los objetivos de desarrollo humano. Unas disposiciones sobre SDT significativas y utilizables pueden ayudar a los países en desarrollo a capear la crisis, proteger a la población más vulnerable y promover el desarrollo.

3. **Promover el desarrollo haciendo posible la realización de derechos:** Para que el desarrollo, y no la liberalización, sea el

Para que el comercio favorezca el desarrollo y contribuya a la realización del derecho a una alimentación adecuada, tiene que reconocer la especificidad de los productos agrícolas- en lugar de tratarlos como cualquier otra mercancía- y permitir más flexibilidad a los países en desarrollo, en especial para proteger a sus productores de la competencia de los agricultores de los países industrializados.

Relator Especial de NNUU sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter⁵⁶

objetivo central de las negociaciones, las reglas comerciales tienen que responder en primer lugar y por encima de todo a las necesidades de la población más vulnerable. Esto permitiría la realización de derechos, como el específico derecho a la alimentación o los más generales derechos económicos y sociales. Las recientes crisis globales han puesto de manifiesto la importancia de las reglas comerciales para mantener un equilibrio y mediar en los conflictos que se producen en el sistema comercial mundial. Pero también han demostrado que las normas deben dejar suficiente espacio político para proteger a la población vulnerable. La crisis de los precios de los alimentos ha mostrado de forma clara que la alimentación y la seguridad de los medios de vida no se pueden hacer realidad dejándolas simplemente en manos de los caprichos de las fuerzas del mercado.

En base a esto se deben considerar seriamente las propuestas, tanto sobre el procedimiento como sobre el contenido, del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación. El objetivo de estas propuestas es que se tengan en cuenta las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos y ayudar a garantizar que el comercio contribuye a la realización del derecho a la alimentación y que no restringe la capacidad de los países para establecer sus propias políticas agrícolas y alimentarias.⁵⁷

4. **Llevar a cabo una auditoría de desarrollo:** Es importante analizar qué efectos tendría sobre los países en desarrollo la ejecución de las propuestas que están en la mesa de negociación. Un ejercicio tal de auditoría permitiría evaluar los avances en las negociaciones teniendo como punto de referencia: los mandatos de Doha, unos indicadores clave tales como la seguridad alimentaria y una regulación firme y eficaz, en el contexto de las nuevas realidades económicas. Permitiría también a los estados miembros distinguir entre propuestas según su impacto en el desarrollo y marcar el camino a seguir. También mostraría de forma mucho más clara cuánto se han apartado las negociaciones del mandato de desarrollo, lo que daría una indicación a los miembros de la OMC sobre la urgencia de un cambio de dirección en las negociaciones para cumplir con las necesidades de los países pobres. Una revisión totalmente transparente, independiente y participativa indicaría si las disposiciones negociadas facilitarían o entorpecerían la capacidad de los gobiernos de promover el desarrollo y garantizar los derechos básicos, incluido el derecho a la alimentación.
5. **Fortalecer la OMC como institución:** La crisis actual ha puesto de manifiesto la importancia de la OMC como institución, al igual que algunas de sus debilidades. No obstante, los países desarrollados han adoptado recientemente medidas contrarias al espíritu y al contenido de las negociaciones de la DDA, como es el caso de los aumentos de los subsidios al sector lácteo en la UE y EEUU. Además, el pobre historial de EEUU y de la UE en cuanto al cumplimiento de las conclusiones del Organismo de Solución de Diferencias han erosionado la confianza en este procedimiento, así como en la voluntad de las economías más poderosas de respetar sus compromisos. Es fundamental fortalecer a la OMC como

institución si se le quiere hacer sensible a nuevas realidades como la crisis económica, permitiéndole poner freno a medidas de sus miembros que contravengan sus obligaciones, así como dar respuesta a los problemas detectados por el colapso del sector financiero. Todo ello ayudaría a generar confianza en la capacidad de la institución para conseguir, mediante la Ronda de Doha, unas reglas comerciales más justas que beneficien a los países en desarrollo.

Oxfam Internacional considera que una verdadera reforma es posible y necesaria. La actual crisis económica ha mostrado que ya 'no vale' seguir haciendo las cosas como siempre. También ha demostrado que los países actúan de forma ejecutiva cuando se trata de arreglar los problemas domésticos. Esa resolución hay que trasladarla a la agenda multilateral del comercio para que la tan necesaria finalización de la Ronda de Doha pueda hacerse de una forma que aborde en primer lugar y por encima de todo las necesidades de los países en desarrollo.

La OMC es un foro internacional clave en el que los países pueden alcanzar un resultado ambicioso que ponga el comercio al servicio del desarrollo. Es responsabilidad de sus estados miembro analizar el papel del comercio en la actual crisis global de manera que las negociaciones de Doha tengan en cuenta el nuevo contexto y contribuyan a solucionar el problema y no a exacerbarlo. En un momento en que se necesita desesperadamente un cambio de rumbo, la Ronda de Doha tiene que dar un paso al frente y cumplir su promesa de desarrollo. No le queda mucho crédito para otro fracaso.

Notas

- ¹ A. Sen (1999) *“Desarrollo y Libertad”*, Oxford: Oxford University Press.
- ² H.-J. Chang (2005) “Why Developing Countries Need Tariffs: How WTO NAMA negotiations could deny developing countries’ right to a future”. Oxfam Internacional y South Centre, South Perspectives. Ginebra.
- ³ Los economistas de la OMC han pronosticado que el desplome de la demanda mundial causado por el mayor frenazo económico en décadas, producirá una caída del volumen de las exportaciones en torno a un 9% en 2009, la mayor contracción desde la Segunda Guerra Mundial. Esta contracción será especialmente grave en los países desarrollados, con una caída de las exportaciones de un 10% este año. En los países en desarrollo, con un crecimiento mucho más dependientes del comercio, las exportaciones se reducirán en alrededor de un 2 ó 3% en 2009. Ver OMC (2009) “El Comercio Mundial en 2008 y Perspectivas para 2009”, notas de prensa, Press/554. 23 de marzo de 2009. Ginebra.
- ⁴ Banco Mundial (2009) “El Banco Mundial informa que la crisis golpea más fuerte a los pobres en el mundo en desarrollo”. <http://go.worldbank.org/PGNOX87VO0>
- ⁵ OIT (2009) “Tendencias mundiales del empleo”. Ginebra.
- ⁶ Para 2009 se pronostica un descenso del crecimiento en África subsahariana de un 1,7%, desde el 5,5% de 2008. Ver FMI y Banco Mundial (2009) “Informe sobre seguimiento mundial 2009: una emergencia de desarrollo”. Abril 2009. Washington.
- ⁷ La OIT define al “trabajador pobre” como una persona que trabaja pero que se sitúan por debajo del umbral de la pobreza (1,25 dólares al día en el caso del “trabajador en pobreza extrema”). OIT (2009) op. cit.
- ⁸ FMI y Banco Mundial (2009) op.cit.
- ⁹ La cifra de 109 millones representa la diferencia entre 854 millones en 2007 y 963 millones que la FAO anunció en diciembre de 2008. Ver FAO (2007) “LA agricultura: clave para detener la degradación medioambiental”. www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html ; y FAO (2008) “La cifra de víctimas del hambre alcanza ya los 963 millones”, www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/ (ambas páginas visitadas por última vez en julio 2009).
- ¹⁰ Para una actualización acerca de las últimas tendencias en los precios internacionales de los alimentos ver la base de datos, <http://www.fao.org/giews/pricetool>, resumido en marzo de 2009 en el blog por Duncan Green, <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=201>.
- ¹¹ Oxfam Internacional (2009) *“El Derecho a Sobrevivir: el reto humanitario del siglo XXI” Informe de campaña*, Oxford. Ver http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10729/090421_Right_to_survive.pdf
- ¹² Para detalles sobre esta proyección ver “Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015”, estudio interno de Oxfam Internacional, abril 2009, disponible en www.oxfam.org. Ver también el cuadro de la página 24 del informe de Oxfam Internacional “El Derecho a sobrevivir: el reto humanitario del siglo XXI”, op. cit.
- ¹³ D. Smith y J. Vivekananda (2007) *“A Climate of Conflict: The Links Between Climate Change, Peace and War”*, informe de International Alert, Londres.
- ¹⁴ Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (PICC), (2008) *“Resumen para responsables de políticas” del “Informe de Síntesis del Informe Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”*. Tabla SMP-2, “Examples of some projected regional impacts”, Ginebra.
- ¹⁵ Oxfam Internacional (2008) “Otra verdad incómoda: cómo las políticas de biocombustibles agravan la pobreza y aceleran el cambio climático”. Oxford.
- ¹⁶ Los países ricos en dinero pero pobres en tierras continúan implementado estrategias internacionales de apropiación de tierras en los países ricos en tierras pero pobres en dinero. Esta es otra señal de la incapacidad de las estructuras de mercado desreguladas para satisfacer la seguridad alimentaria. Para más información ver: FAO (2009): *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural investments and international deals in Africa*, Roma: FAO
- ¹⁷ S. Chen y M. Ravallion (2008) *The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty*, Washington: Banco Mundial.
- ¹⁸ “The Role of Europe in Today’s Globalised World”. Séptima Conferencia Felix Meritis ‘Conecting Cultures’ sobre la Globalización. Amsterdam, May 2004.

-
- ¹⁹ La agenda de negociación incluía: agricultura, algodón, servicios, NAMA, TRIPS, facilitación del comercio; normas anti *dumping* de la OMC (Artículo VI del GATT); normas de la OMC sobre subsidios, normas de la OMC sobre acuerdos comerciales regionales, entendimiento de solución de diferencias, comercio y medio ambiente; asuntos relacionados con problemas de implementación, relación entre comercio e inversión, interacción entre políticas comerciales y de competencia, transparencia en las contrataciones públicas, comercio electrónico, economías pequeñas, comercio, deuda y financiación, comercio y transferencia tecnológica, cooperación técnica y capacitación, trato especial y diferenciado hacia los países menos avanzados y organización y gestión del programa de trabajo.
- ²⁰ Hacer el 'trato especial y diferenciado' más preciso, efectivo y operativo.
- ²¹ Ver el párrafo 5 de la Declaración Ministerial de Hong Kong en la página web http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm (visitada por última vez en julio de 2009).
- ²² Financial Times. 22 de Septiembre 2003, Monday London Edition 1 Página. 23. "America will not wait for the won't-do countries".
- ²³ Para más información ver <http://www.bilaterals.org> (en su versión de mayo de 2009).
- ²⁴ Oxfam Internacional (2007) "Nuestro Futuro por la Borda: cómo socavan el desarrollo los acuerdos de comercio e inversiones entre países ricos y pobres", Oxford.
- ²⁵ IFAD (2008) 'The Future of Smallholder Agriculture', Global Donor Platform for Rural Development, Platform Policy Brief No. 2, Roma.
- ²⁶ Como media, los aranceles agrícolas de los países desarrollados son más de cinco veces superiores que los industriales. En las últimas décadas el arancel medio a la importación en el sector de las manufacturas, en el que los países desarrollados tienen ventaja comparativa, ha descendido desde un 40 % a un 2 %. Mientras tanto el comercio agrícola, donde residen las mayores ganancias potenciales para los países en desarrollo, sigue permitiendo barreras muy superiores. Ver Anderson, Martin and van der Mensbrugge (2006) y Rodean (2005) citado en K.A. Elliot (2006) 'Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor', Centre for Global Development, Institute for International Economics, Washington.
- ²⁷ Sin embargo, incluso el resultado más equitativo y orientado al desarrollo del Programa de Doha para el Desarrollo sería insuficiente para compensar décadas de reglas comerciales injustas y vacilante apoyo nacional e internacional al sector agrícola en los países en desarrollo. Por tanto, la liberalización de los países ricos es sólo una parte de la respuesta. Es posible que Incluso cambios sustanciales en la política comercial de los países ricos puedan producir resultados decepcionantes para las personas más pobres, a menos que se aborde también la necesidad de inversiones y reformas políticas complementarias en el ámbito nacional. El Banco Mundial calcula que, si se llevaran a cabo ambos tipos de medidas, los beneficios a largo plazo del comercio mundial podrían sacar de la pobreza a un número de personas que podría oscilar entre los 100 millones hasta incluso los 400 millones para la mitad de la próxima década. De cualquier modo, hay que insistir en lo importante que sería un acuerdo ambicioso en agricultura para el componente de desarrollo de Doha.[0] Ver K.A. Elliot (2006) op. cit.
- ²⁸ La 'caja ámbar' (conocida también como Medida Global de Apoyo o AMS, por sus siglas en inglés) es la categoría establecida para los subsidios que inequívocamente distorsionan el comercio y contiene una cantidad "de minimis", excluida de los compromisos de reducción que realicen los estados. La 'caja azul' es la clasificación que se usa para los pagos que distorsionan el comercio pero con alguna característica que sirve para limitar la producción. La 'caja verde' incluye aquellas medidas de apoyo que se considera que no distorsionan el comercio o que, todo lo más, lo hacen mínimamente.
- ²⁹ El tope de OTDS establecido para la UE en la Ronda de Uruguay, aún en vigor, es de 110.300 millones de €. A falta de notificación oficial, la previsión independiente más reciente calculada para las OTDS de la UE de los años 2006-07 es de 31.300 millones de €. Partiendo de esta cifra, la UE todavía tendría que reducir durante los años de aplicación del acuerdo de Doha entre 14.800 y 3.700 millones de euros de su gasto en OTDS en 2006-07 (dependiendo del acuerdo al que finalmente se llegue) para cumplir con lo propuesto hasta ahora en la DDA. Aún así, el gasto estimado de la UE en los subsidios que más distorsionan el comercio (la 'caja ámbar') fue de 25.800 millones de € en 2006-07. Esto significa que a la UE se le podría permitir gastar todas sus OTDS en los peores tipos de subsidios y, dependiendo del escenario, aún podría aumentar o reducir mínimamente su gasto actual en este tipo de subsidios. Para que esto sea posible, la EU tendría que 'transferir' todos sus subsidios de la caja azul a la caja verde, algo que ya ha comenzado a hacer mediante anteriores reformas de la Política Agraria Común. Para estimaciones de las OTDS de la UE en 2006-07 ver S. Jean, T. Josling, and D. Laborde (2008) 'Implications for the European Union of the May 2008 Draft Agricultural Modalities'. International Trade and Sustainable Development. Ginebra,

Suiza.

³⁰ De todas las reducciones de OTDS que la UE ha hecho desde 1995 (37.900 millones de €), menos del 55 % se han hecho mediante una reducción real de los subsidios. El resto (17.200 millones de €) se ha hecho transfiriendo fondos de la caja azul (que es parte de las OTDS) a la caja verde (que no es parte de las OTDS por lo que la OMC no le pone techo).

³¹ Por definición, los 'pagos desacoplados' son aquellos que son independientes de la producción actual de la explotación agraria beneficiaria. Los expertos han cuestionado la compatibilidad de los pagos desacoplados incluidos por la UE en la caja verde con el requerimiento de no distorsionar el comercio que conlleva esta categoría. Ver Swinbank y Tranter (2005) 'Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme fit within the Green Box?'; o Josling and Swinbank (2008) 'European Union: Shadow WTO agricultural domestic support notifications', IFPRI.

³² Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea (2007). 'Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2007'. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/index.htm

³³ Alrededor del 80 % de los subsidios se concentran en el 20 % de las explotaciones. Ver Intermón Oxfam (2005) 'Goliat contra David', Madrid.

³⁴ El principio más importante que violan los pagos desacoplados es el requerimiento de no distorsionar el comercio, puesto que los pagos directos afectan a la producción de varias formas, como ha descrito Oxfam Internacional en 'Una Ronda Gratis' (2005):

- **Efecto sobre la riqueza:** Un ingreso directo garantizado puede aumentar el interés de los productores por cultivar. Por ejemplo, los pagos desacoplados pueden ayudar a los agricultores a cubrir gastos fijos y mantenerse en el negocio cuando en caso contrario podrían quebrar. Esto es especialmente cierto en el caso de explotaciones agrícolas grandes, bastante competitivas, en las que los costes fijos se reducen al mínimo. Debido a la naturaleza altamente regresiva de la distribución de los subsidios en la UE, este es el tipo de explotación que atrae la mayor parte de los mismos.
- **Efecto sobre riesgos/seguros:** Los pagos directos crean un efecto asegurador, cambiando la percepción del riesgo por parte de los productores. En los niveles más altos de riqueza, los agricultores pueden estar dispuestos a asumir más riesgos, incluyendo la expansión de la producción. Un apoyo garantizado en base a la propiedad de la tierra también aumenta el valor de la tierra y por tanto la capacidad de pedir préstamos e invertir en tierra, equipos o insumos.
- **Efectos sobre la asignación de la tierra:** Como los agricultores saben que el año de referencia para el pago puede actualizarse, pueden tener interés en aumentar los niveles de producción. Si una actualización lleva a los agricultores a anticipar que en el futuro la legislación actualizará de nuevo la superficie y la productividad base, hay un incentivo claro para aumentar la superficie de cultivo de cara a futuras evaluaciones. En Europa, el requerimiento de mantener la tierra en buenas condiciones de cultivo puede hacer que los agricultores sigan cultivando tierras que de otra forma dejarían en barbecho.
- **Efecto acumulativo:** Los efectos de distorsión de las ayudas desacopladas se multiplican cuando se dan a agricultores que ya se benefician de seguros o de mecanismos de apoyo a precios. Un agricultor que recibe una ayuda desacoplada directa sobre el cultivo de una materia prima que también es elegible para un préstamo (en EEUU, por ejemplo) tendrá un incentivo para mantener ambas ayudas, reduciendo con ello el efecto desacoplador. El grupo G20 de países en desarrollo ha expresado sistemáticamente su preocupación por este efecto acumulativo.

³⁵ Lista cronológica y actualizada de la OMC de casos de solución de diferencias: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm

³⁶ Si el 12 % de las líneas arancelarias que se pueden designar como Productos Especiales tienen que cumplir con un recorte medio del 11 %, y sólo el 5 % puede no tener recorte alguno, esto significa que el restante 7 % tendrá que compensarse con mayores reducciones. El recorte medio que tendría que hacerse a este 7 % de las líneas arancelarias es del 18,8 %.

Siendo 'x' siendo el recorte medio del 5 % de los Productos Especiales y 'b' el recorte medio del 7 % restante de las líneas arancelarias, para cumplir con el 11 % requerido, siendo $x=0$:

$$\frac{5 * x + 7 * b}{12} = 11; \quad \frac{5 * 0 + 7 * b}{12} = 11; \quad b = \frac{12 * 11}{7}; b = 18.8 \text{ percent}$$

³⁷ Citado en The Guardian "Doha: India accuses US of sacrificing world's poor at trade talks". 31 de julio de 2008.

³⁸ Muy probablemente, los países desarrollados elegirán como productos sensibles aquellas materias primas que en la actualidad reciben la mayor protección, limitando enormemente el alcance del impacto que tendrán para ellos los recortes arancelarios aprobados. La siguiente tabla muestra qué productos están más protegidos actualmente en la UE, EEUU y Japón:

Materia prima	Media ponderada del arancel aplicado		
	UE	Japón	EEUU
Azúcar	90,4	227,0	24,2
Lácteos	38,0	82,4	16,7
Vacuno, oveja	75,8	38,2	2,6
Cerdo, aves de corral, otras carnes	15,2	36,5	3,3
Arroz	110,8	886,7	5,2
Trigo	0,7	214,4	3,2
Maíz, otros cereales	17,2	53,2	0,9
Frutas, verduras, frutos secos	19,1	21,4	5,0
Toda la agricultura	34,4	58,0	5,0

Fuentes: Roodman (2005) y Gibson et al. (2001), citado en K.A. Elliot (2006) op. cit.

Los países desarrollados también imponen a los productos más elaborados impuestos mucho más altos que a las materias primas. Por ejemplo, en la UE el arancel aplicado al cacao sin elaborar es 60 veces inferior al que se aplica al chocolate. De igual modo, en EEUU el arancel sobre el grano de café es 20 veces inferior que el que se aplica al producto final. Estos aranceles escalonados impiden que los países en desarrollo exportadores puedan desarrollar actividades productivas con un mayor valor añadido. La inclusión de estos productos como sensibles impedirá que los recortes arancelarios aprobados acaben con la práctica de escalar los aranceles.

Un gran número de los productos más protegidos por los países ricos son precisamente aquellos que tienen un interés especial para la exportación para los países en desarrollo. El azúcar, por ejemplo, es el primer producto de exportación para 29 países de renta media y baja. Los cereales son igual de importantes en este sentido para 34 de estos países, mientras que el café, el té y el chocolate lo son para 59 (ver la base de datos de UNCTAD Trade Analysis and Information System (TRAINS) http://r0.unctad.org/trains_new/index.shtml). Una vez que los países desarrollados reduzcan sus aranceles y sus ayudas domésticas, algunos productos de los más fuertemente protegidos tienen el potencial de adquirir una importancia creciente para los países en desarrollo exportadores (frutas y verduras, carne y lácteos, por ejemplo). Esto les permitiría aumentar el valor añadido de sus exportaciones tropicales o especializarse en sectores agrícolas más dinámicos y menos volátiles.

Es importante recordar que la reducción arancelaria para algunos de estos productos en los grandes países desarrollados podría tener en el corto plazo un importante impacto negativo en algunos sectores de los países en desarrollo. Esto es debido, principalmente, a la erosión de las preferencias de las que algunos países en desarrollo han disfrutado durante las últimas décadas. Esto sugiere la necesidad de ser precavidos a la hora de determinar el ritmo y la secuencia de la liberalización, así como de un fuerte compromiso de los países desarrollados para facilitar la adaptación y el necesario apoyo compensatorio a los países y sectores afectados. En cualquier caso, a largo plazo el fin de las políticas proteccionistas de los países ricos beneficiará también a esos países en desarrollo puesto que les permitirá competir de forma justa y les impulsará a reasignar recursos a las áreas en las que puedan ser realmente competitivos.

³⁹ Fuente: Listas Refundidas de Compromisos de los estados miembros de la OMC.

⁴⁰ En el texto sobre agricultura de julio de 2008 la propuesta para productos sensibles

permite incluir entre el 4 % y el 6 % de las líneas arancelarias. Hay también cuestiones relativas al tratamiento de los recortes arancelarios. Según este texto: “Los miembros pueden desviarse de la fórmula escalonada de aplicación general para reducir los aranceles consolidados finales sobre productos designados como sensibles. Esta desviación puede ser de un tercio, de la mitad o de dos tercios de la reducción que de lo contrario se habría requerido por la fórmula escalonada de reducción.” Ver: World Trade Organization (2008). TN/AG/W/4/rev.3. 10 de julio de 2008, Ginebra: OMC.

⁴¹ Ibid.

⁴² El International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) apunta que la leche y los productos lácteos están en el 85,5 % de las listas de los Productos Especiales más habituales de los más de 30 estudios-país realizados, sólo por detrás de las aves de corral. Ver ICTSD (2007) ‘Indicators for the selection of agricultural special products: some empirical evidence’, Ginebra.

⁴³ Ver ‘USDA announces 2008–2009 allocations for dairy export incentive program’, disponible *online* en <http://www.usda.gov>.

⁴⁴ Ver UNCTAD (2008) ‘UNCTAD Secretary-General’s Multi-stakeholder Meeting on Cotton’, 2 de diciembre de 2008. <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=2068&lang=3&m=16538>

⁴⁵ El caso de Sudáfrica es sólo uno de los muchos ejemplos. El país tiene 1.122 líneas arancelarias NAMA con impuestos consolidados del 30 % o más. Si se aplica la fórmula suiza (la fórmula que los estados miembro de la OMC han elegido para calcular las reducciones de los aranceles a la importación para los productos industriales), en 800 líneas arancelarias (el 71 %) los aranceles aplicados actualmente estarán por encima de las nuevas tasas arancelarias consolidadas y por lo tanto tendrían que recortarse. Sectores como el químico (plástico y caucho), textil y vestido, calzado, vehículos, maquinaria y aparatos mecánicos se verán perjudicados. Las discusiones actuales sobre flexibilidad no resultan tranquilizadoras, ya que se aplicarán nada más que a la ropa y el calzado, con incluso la posibilidad de que se aplique sólo a uno de estos sectores y no a ambos.

⁴⁶ Ver H.-J. Chang (2005) op. cit. y M. Khor and C.Y. Goh (2004) ‘The WTO Negotiations on Non-Agricultural Market Access: A Development Perspective’. Third World Network, Malasia.

⁴⁷ Ver WTO (2009) First and Second ‘Report to the Trade Policy Review Body from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade-Related Developments’. WTO Job (09)/02 and Job (09)/30. Ginebra.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Los sectores a los que van dirigidas estas negociaciones incluyen automóviles y piezas relacionadas, bicicletas y piezas relacionadas, químicos, productos electrónicos/eléctricos, pesca y productos pesqueros, productos forestales, joyería y piedras preciosas, herramientas, acceso a una mejor atención sanitaria, materias primas, maquinaria industrial, equipamiento deportivo, textiles, ropa y calzado, y juguetes.

⁵⁰ Confederación Internacional Sindical (ITUC CSI IGB) (2008) ‘Briefing Note on the NAMA Anti-Concentration Clause’.

⁵¹ AFX Asia (2005): ‘US seeks new WTO meeting early next year if no Hong Kong accord’, 14 de diciembre de 2005.

⁵² El Marco Integrado Mejorado es el mecanismo por el que los PMA pueden acceder a la Ayuda para el Comercio.

⁵³ Ver <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/aidtrade.pdf>

⁵⁴ Servicio de información del Third World Network (TWN) sobre “WTO and Trade Issues” (Dec05/23). 17 de diciembre de 2005.

⁵⁵ La eliminación de los subsidios a la exportación se debería haber acordado en una fecha muy anterior. Además, las políticas nacionales en la UE y EEUU muestran claramente que esta promesa ha sido relegada en importancia: A principios de 2009, la UE ha renovado la aplicación de estos subsidios a la exportación en el sector lácteo, y EEUU los ha reintroducido el pasado mayo.

⁵⁶ Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, O. De Schutter (2009) ‘Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development’, Report A/HRC/10/5/Add.2, 4 de febrero de 2009, p.9. Ginebra.

⁵⁷ Ibid. pp.17-24. Las recomendaciones específicas del informe para los estados miembro de la OMC son las siguientes:

• Asegurar -por medio de evaluaciones del impacto en derechos humanos realizadas de

forma transparente, independiente y participativa-, que las decisiones que toman en el marco de la OMC son plenamente compatibles con su obligación de respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la alimentación.

- Definir sus posiciones en las negociaciones comerciales en concordancia con las estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación.
- Impulsar el debate regular en los parlamentos nacionales sobre las posiciones adoptadas por los gobiernos en la negociaciones comerciales, incluyendo a todos los grupos afectados, en particular a las organizaciones de agricultores.
- Limitar la excesiva dependencia en el comercio internacional para lograr la seguridad alimentaria y generar la capacidad para producir los alimentos necesarios para cubrir el propio consumo, teniendo especialmente en cuenta a los pequeños productores.
- Mantener la flexibilidad y los instrumentos necesarios, como los mecanismos de gestión de la oferta, para aislar a los mercados nacionales de la volatilidad de los precios en los mercados internacionales.
- Aplicar plenamente la Decisión de Marrakesh. Para su plene efectividad habrá que asegurar que: 1) incluye un mecanismo para controlar sistemáticamente el impacto del proceso de reforma del Acuerdo sobre Agricultura en los “países en desarrollo importadores netos de alimentos” y 2) proporciona una definición de la noción de “suministro adecuado” de productos alimenticios básicos que haga referencia a la necesidad de asegurar que cada persona tiene acceso en todo momento a una adecuada alimentación o a medios para procurársela, por ejemplo, que el aumento de precios que puede resultar del proceso de reforma no tendrá como consecuencia violaciones del derecho a la alimentación.
- Regular de forma adecuada a los actores privados sobre los cuales el Estado debe extender su supervisión, en cumplimiento de su obligación de proteger el derecho a la alimentación.
- Buscar formas de reorientar el comercio hacia productos y formas de producción que respeten el medio ambiente y no conduzcan a violaciones del derecho a la alimentación.

© Oxfam International Julio de 2009

Este informe ha sido escrito por Joy Kategekwa. Oxfam reconoce la colaboración de Javier Pérez, Stephanie Burgos, Romain Benichio e Isabel Mazzei en su elaboración. Este informe es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser usado libre de cargo para actividades de incidencia política, de campañas, educación e investigación, siempre que se cite la fuente. El propietario de los derechos de autor requiere que se le informe de tales usos con el objeto de poder evaluar su impacto. Debe solicitarse autorización para su uso en otras circunstancias, para reutilizar en otras publicaciones o para traducir o adaptar, pudiendo quedar sujeto al pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk

Para más información sobre los temas tratados en este documento por favor, diríjase a advocacy@oxfaminternational.org

La información contenida en esta publicación es correcta en el momento de su publicación.



Oxfam Internacional www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca), Oxfam México (www.rostrosyvoces.org)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia) Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor, llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

Published by Oxfam International July 2009

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-348-7