

Conferencia de Cancún

Jugando con el comercio global

Eduardo Gudynas

Son muchas las lecturas posibles sobre la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Cancún. Para varios gobiernos fue una decepción, para otros una victoria; algunas organizaciones de ciudadanos consideraron el desenlace como un éxito, mientras que otras se alarmaron por la pérdida de un espacio multilateral. América Latina se jugaban mucho en Cancún, pero no consiguió avanzar en temas clave, como el comercio agrícola, y la situación de cara al ALCA se ha complicado mucho más.

El 14 de septiembre de 2003, en las primeras horas de la tarde unos 200 periodistas se concentraban en la gran sala de prensa del Centro de Convenciones de Cancún (México). En ese momento dos altos miembros de la representación comercial de Estados Unidos respondían preguntas sobre las trabadas negociaciones en la cumbre ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los funcionarios reconocían que esas conversa-

ciones eran difíciles pero que seguían su marcha y esperaban lograr un acuerdo. A pocos metros, cruzando un corredor, un centenar de personas estaba en una cafetería, hablando sobre las posibles vías de salida del empanamiento en que se encontraba la conferencia ministerial. A sus espaldas se ubicaba la enorme sala de prensa, donde solo algunos reporteros trabajaban frente a las hileras de computadoras. Fuera del edificio, todavía ha-

Eduardo Gudynas: investigador en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad en América Latina), Montevideo; entre sus últimas publicaciones se destacan las colecciones de artículos sobre los eventos en Cancún («La semilla perdida», disponible en <www.agropecuaria.org>, y «OMC, poder y democracia» en <www.forociudadano.com>).

Palabras clave: comercio internacional, globalización, relaciones Norte/Sur, Conferencia de Cancún, Organización Mundial del Comercio.

bía decenas de vigilantes, policías y soldados, conversando apoyados sobre las vallas de metal. Todavía más lejos, en diferentes hoteles y en el pueblo de Cancún, centenares de delegados de organizaciones ciudadanas de todo el planeta esperaban ver cómo terminaría este nuevo encuentro sobre el comercio global.

Cuando algunos delegados gubernamentales dejaron el área restringida del Centro de Convenciones comenzó el revuelo en la cafetería. Los representantes de Washington seguían hablando, pero alguien entró en la sala de prensa y gritó (en inglés): «La ministerial fracasó». Hubo una estampida de reporteros, cámaras y grabadores. La cafetería ya era un caos, y los delegados de algunas naciones africanas anunciaban que la Cumbre de la OMC había colapsado. El ministro de Relaciones Exteriores de México, Luis E. Derbez, había reconocido que un acuerdo era imposible y dio por terminadas las sesiones. Entre tanto el espacio adyacente se había convertido en un improvisado escenario. Cientos de reporteros empujaban a unos pocos delegados que intentaban ofrecer a la prensa alguna explicación racional; a su lado varias ONGs ofrecían sus propias evaluaciones, incluso cantando un himno contra la mercantilización; un poco más allá un grupo de periodistas italianos se abrazaba gritando vivas a favor del resultado del encuentro, y algo más lejos se escabullían varios delegados gubernamentales que querían pasar

desapercibidos. De esta manera trágica concluyó la quinta cumbre ministerial de la OMC en Cancún.

Estos fueron los ritmos y cadencias de la cumbre ministerial. El encuentro debía avanzar en las reglas para manejar el comercio global, orientándolo hacia una serie de metas comprometidas con el desarrollo, tal como se habían apenas aprobado en Doha (Qatar) en 2001. La OMC, presentándose a sí misma como una institución global, máxima expresión del comercio planetario, que supuestamente se rige por reglas más o menos certeras, y donde todos deberían salir ganando, se jugaba mucho en este encuentro. La organización venía jaqueada desde el colapso del encuentro ministerial de Seattle y las continuadas discrepancias que se producían desde hacía por lo menos dos años.

La marcha hacia Cancún

Durante la preparación del encuentro quedó en evidencia que las negociaciones sobre el comercio agrícola constituían uno de los temas centrales, con importancia clave para varias naciones latinoamericanas. Argentina, Brasil y otros países critican fuertemente los subsidios agrícolas de los países desarrollados, en especial los de la Unión Europea, recibiendo en más de una ocasión el apoyo de EEUU. Esta alineación se quebró a mediados de agosto cuando Washington y Bruselas llegaron a un acuerdo sobre comercio agrí-

cola, donde se intercambiaron diversos favores: por ejemplo se aceptaban los esquemas de ayudas internas basadas en las llamadas «caja verde» y «caja azul», en algunos casos admitiendo reducciones pero sin concretar valores, productos cubiertos o tiempos comprometidos. Incluso llegaron a postular que las medidas de apertura podrían dejar de aplicarse para los grandes exportadores del Sur. En líneas generales puede decirse que europeos y estadounidenses se reconocieron mutuamente ciertas formas de apoyo agrícola, como punto de partida para todas las negociaciones de la OMC.

Esa proposición tuvo consecuencias profundas que se mantienen hasta hoy. En primer lugar, EEUU abandonó buena parte de sus cuestionamientos a la UE, dejando de lado sus coqueteos con las naciones que reclamaban el fin de los subsidios, usualmente desde el llamado Grupo Cairns. En segundo lugar, reforzó el papel central del comercio agrícola en las negociaciones en el seno de la OMC. En tercer término, la propuesta de Washington y Bruselas era tan ambigua que desencadenó la reacción de varios países: República Dominicana y otras cinco naciones de bajos ingresos presentaron un texto alternativo, seguidos por otra propuesta a cargo de India, China, Brasil y otros 17 países, lo que terminaría siendo el «Grupo de los 20». Este agrupamiento presentó un borrador mucho más enérgico, reclamando la eliminación de todos los subsidios a las expor-

taciones y otros apoyos que pudieran catalogarse de «caja azul», postuló restringir severamente las ayudas permitidas dentro del esquema de la «caja verde», asimismo, sostenía que las naciones en desarrollo podrían mantener medidas de trato preferencial basadas en razones de desarrollo rural y seguridad alimentaria, llegando a indicar la posibilidad de establecer una lista de productos especiales a esos fines.

Estas propuestas se confrontaban en la sede de la OMC en Ginebra, donde debía acordarse un borrador que sirviera de base a los debates finales que realizarían los ministros en Cancún. Las discusiones fueron acaloradas, y no se logró consenso en prácticamente ningún tema, por lo que el presidente del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo (representante de Uruguay) presentó el 24 de agosto una propuesta «personal», con el apoyo del director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi. El contenido del borrador se acercaba mucho a las demandas de EEUU y la UE en casi todos los temas. Continuando con el ejemplo agrícola, mantenía la vigencia de varios esquemas de protección, mientras que en otros ni siquiera se mencionó el compromiso con su eliminación. En varios casos el documento auspiciaba una relación comercial asimétrica, donde las naciones ricas podrían mantener varios de sus esquemas de protección y trabas para arancelarias, mientras obligaban a una mayor apertura en las naciones del Sur.

Los llamados «temas de Singapur» (inversiones, políticas de competencia, transparencia en las compras gubernamentales y facilitación del comercio) también desencadenaron fuertes controversias. El mandato de la OMC era decidir en Cancún si se iniciaban negociaciones en esos asuntos o no; las naciones desarrolladas los reclamaban, mientras varias africanas y asiáticas se resistían. También tuvieron lugar las más diversas escaramuzas sobre los derechos de propiedad intelectual y las reglas de patentes sobre medicamentos, aunque en esa área se insinuó un posible acuerdo. En esos momentos el debate era muy intenso, los delegados de la UE acusaban por ejemplo a Brasil de usar las «clásicas tácticas de buscar las estrellas con la esperanza de conseguir la Luna», a lo que el delegado brasileño respondía que su interés era conseguir el acceso a los mercados «aquí abajo en la Tierra». Los países en desarrollo en líneas generales consideraron que el borrador propuesto para Cancún era inaceptable, y el ambiente estaba realmente enrarecido. Para contribuir un poco más en el mismo sentido, el gobierno mexicano entorpeció la presencia de las ONGs exigiendo un complicado sistema de visado y anunciando un severo sistema de seguridad.

Atrapados en Cancún

Finalmente, en septiembre llegaron a Cancún unas 3.500 personas en delegaciones oficiales que representaban a más de 140 naciones, junto a unos 2.000

periodistas, 1.600 representantes de ONGs registrados ante la OMC, otros tantos que no obtuvieron sus credenciales, y un par de millares de policías, vigilantes y soldados. Todos los eventos oficiales se desarrollaron en el Centro de Convenciones, situado en la zona hotelera y rodeado de un enorme dispositivo de seguridad, donde todas las vías de acceso poseían vallas metálicas y controles. Además, la comunicación terrestre entre la zona hotelera y el pueblo de Cancún quedó bajo la vigilancia de las fuerzas de seguridad para evitar que las manifestaciones llegaran hasta el lugar de las deliberaciones.

Bajo este contexto de tensiones muchos observadores consideraban desde un inicio que la cumbre fracasaría, y ello explicó la ausencia de personajes clave como el secretario general de la ONU o el presidente del Banco Mundial. Pero los delegados gubernamentales se encontraban atrapados en la estructura de la OMC que ellos mismos habían montado, y es que la organización se basa en la toma de decisiones por consenso, de donde es posible que un único país pueda bloquear un acuerdo. Este mecanismo, que en su esencia es fuertemente democrático, está seriamente limitado por los problemas de representatividad, las restricciones al manejo de la información y el debate, y la falta de transparencia.

El encuentro de Cancún ofreció muchos ejemplos de tales problemas. Así,

las naciones más ricas asisten con enormes delegaciones, pudiendo plantear varios temas a la vez y presionar a numerosos delegados en diversos frentes. Estados Unidos y la UE sumaron casi 900 delegados, más del doble del total acumulado por los representantes de 27 países latinoamericanos (441 personas). Es más, las delegaciones de EEUU y la UE, que representan apenas 10% de la población global, tenían casi tres veces el total de delegados de China, India, Brasil, Argentina y Sudáfrica, que albergan 51% de la población planetaria.

En más de una ocasión la OMC ha abusado en la convocatoria a reuniones simultáneas, a las cuales los países con delegaciones pequeñas no pueden asistir en su totalidad. También se convoca a la llamada «sala verde», donde un grupo muy reducido de delegados lleva adelante negociaciones que luego imponen al resto de los miembros; varias de ellas tuvieron lugar en Cancún a medida que era evidente que no se lograría un acuerdo. En otros casos los procedimientos de redacción de los documentos son desconocidos; por ejemplo, en Cancún nunca quedó claro quiénes y cómo redactaron el borrador final de la declaración ministerial.

De esta manera, si bien la OMC se presenta como una institución horizontal y democrática, en realidad en su seno se reproducen fuertes relaciones asimétricas de poder. Las naciones más ricas abusan de su competencia técni-

ca, de su peso económico y de su influencia para limitar y encauzar el papel de las naciones del Sur. Pero también es cierto que muchos países en desarrollo se suman gustosos a ese proceso, contadas veces realizan entre ellos tareas de coordinación, unos pocos susurran sus dudas y son todavía menos los que plantean una oposición. Para complicar más las cosas, las negociaciones en Cancún alcanzaron una gran complejidad, con posiciones diversificadas. Además, si bien algunas de las discusiones estaban dedicadas a los asuntos clásicos del comercio, casi todas las demás avanzaban sobre asuntos que no son estrictamente comerciales (como las reglas de las compras gubernamentales o los derechos de propiedad intelectual).

Los países de América Latina concedieron particular atención a los temas agrícolas. El incipiente grupo que lideraban Brasil, China, India y Sudáfrica se amplió rápidamente hasta incluir una veintena de países, recibiendo el nombre del «Grupo de los 20 plus» (G 20+). Esta coordinación fue un paso importante para América Latina, al integrar a varias naciones centroamericanas, todos los miembros de la Comunidad Andina, y casi todos los del Cono Sur (excepto Uruguay). El grupo se mostró sobrio, consistente, y mantuvo sus reclamos sobre el comercio agrícola. Tuvo además la agudeza de tender un puente a las ONGs, y ya en su primera conferencia de prensa dieron el inédito paso de permitir la

participación de Oxfam, que presentó el resultado de su campaña de más de tres millones de voces reclamando el comercio justo y el fin de los subsidios. Asimismo, el G 20+ dejó sin espacio al Grupo de Cairns, que era una coalición que integra a varias naciones del Sur junto a otras desarrolladas, como Canadá y Australia, y que reclamaba también el cese del proteccionismo agrícola.

También demandaban terminar con los subsidios agrícolas varias naciones de África, así como el grupo de Asia, Caribe y Pacífico. En el caso específico del comercio de algodón se conformó una coalición entre Benín, Burkina Faso, Chad y Malí, reclamando a los países del Norte cesar con los subsidios en esos cultivos. Las exigencias de estos agrupamientos del Sur recibieron las reacciones de EEUU (usualmente presionando sobre América Latina, y sus aliados estratégicos en Medio Oriente y Asia) o de la UE (haciéndolo sobre las naciones africanas). En los «temas de Singapur» los países desarrollados, y en especial la UE, presionaron por avanzar en ese camino, mientras que las naciones del Sur (especialmente de África) se resistían. La situación latinoamericana en este caso fue ambigua, en tanto varios países han liberalizado completamente algunos de esos sectores (especialmente el de inversiones). En otros temas, como el ambiental, los papeles en buena medida se invirtieron, donde varios países del Sur (por ejemplo Brasil) se

opusieron a avanzar para articular las medidas comerciales con la protección ambiental.

Los debates en esos temas eran a su vez seguidos por los miembros de las ONGs, que pululaban tanto en la zona hotelera como en el pueblo de Cancún. Delegados de grupos ambientalistas, sindicatos y asociaciones de campesinos de distintos rincones del planeta reclamaban las más diversas reformas al comercio mundial, denunciando muchas de las limitaciones de la OMC. Se prepararon varias manifestaciones, que en su mayor parte no lograron sobrepasar el control carretero a la zona hotelera donde se desarrollaba la Cumbre. A pesar del fuerte control policial, la misma se inició sombríamente.

El primer día de las deliberaciones, el líder campesino coreano Lee Kyung Hae se quitó la vida con un puñal, trepado a una valla metálica que impedía el paso de una marcha ciudadana. Lee, con 56 años, venía combatiendo los acuerdos comerciales desde hace tiempo, siendo muy conocido por sus protestas en la sede de la OMC en Ginebra. En Cancún distribuyó un testimonio donde alertaba sobre una «globalización inhumana» que estaba destruyendo la agricultura. La muerte de Lee tuvo un fuerte impacto en las organizaciones ciudadanas, tomándolo inmediatamente como un símbolo, así como en los gobiernos, a partir de lo cual se extremaron las medidas para evitar cualquier enfrentamiento.

El colapso de Cancún

El domingo 14 de septiembre finalmente la cumbre ministerial de la OMC colapsó. Las reuniones que se venían realizando desde la noche anterior, y los pequeños avances que se insinuaban en algunos temas quedaron empantanados cuando las delegaciones de África rechazaron la incorporación de los «temas de Singapur». Sorpresivamente el encuentro no fracasó desde el flanco agrícola, sino desde los nuevos temas que buscaban imponer EEUU y la UE. Era un desenlace posible, ya que el nuevo borrador de declaración final que se había entregado pocas horas antes era muy parecido a las posiciones que propiciaban Washington y Bruselas. En el caso del comercio agrícola, varias de las secciones del documento puesto a consideración de todos los gobiernos eran iguales a las del borrador de Pérez del Castillo. Muchos delegados gubernamentales del Sur reaccionaron negativamente por la ausencia de concesiones. En el caso de eliminar las ayudas al algodón, que había sido un fuerte reclamo de varios de los países más pobres de África, y que había obtenido respuestas positivas de la UE y otros delegados, el documento no incluía ninguna medida concreta. Prácticamente algunos delegados interpretaron esa omisión como un insulto.

Todas las limitaciones de la OMC quedaron al desnudo ese día, cuando la presidencia de la cumbre entregó el

último borrador de negociaciones, dando aproximadamente unas 30 horas para que los delegados de más de 140 países lo leyeran, pudieran entender las implicancias de ese complejo texto que supuestamente regularía casi todo el comercio global, y lo aprobaran. En esos momentos los representantes gubernamentales corrían de un punto a otro del Centro de Convenciones, se abalanzaban sobre las fotocopiadoras, o simplemente leían el texto sentados en el piso de los corredores. Fueron escenas de presión e improvisación. Los enfrentamientos han sido una de las causas del colapso. La soberbia y la rigidez negociadora de las naciones desarrolladas representan otro factor, y que fue repetido más de una vez en las improvisadas conferencias de prensa que los delegados asiáticos y africanos ofrecían a un lado de la cafetería. En el caso de EEUU y la UE pareciera, por un lado, que muchos de sus funcionarios nunca entendieron las posiciones que los países del Sur sostenían en Ginebra, y por el otro, que se asustaron ante la sostenida resistencia de estas naciones y la mejor coordinación demostrada. La aparición del G 20+ fue un hecho totalmente novedoso, que impactó sobre funcionarios de naciones que en la práctica durante los últimos 20 años no habían tenido verdadera oposición en las negociaciones internacionales.

Después de Cancún

El colapso ha dejado bajo un profundo cuestionamiento a la OMC, en as-

pectos tan diversos como su efectividad y transparencia. Algunos delegados gubernamentales no ocultan su disgusto con la efectividad de una asamblea que debe tomar todas sus decisiones por consenso. Pascal Lamy, comisario europeo de Comercio, llegó a calificar a la OMC como una institución medieval, sin embargo ese esquema es el que aún concede algún poder a las naciones más pequeñas. El mismo día del fracaso, EEUU anunciaba que «no se detendrán», y apelarán a sus propios acuerdos de libre comercio, donde las disputas más evidentes se vuelcan hacia América Latina. El relativo éxito del «G 20+» desencadenó una fuerte reacción de Washington recurriendo tanto a las presiones directas sobre varios gobiernos latinoamericanos, como insinuando futuros favores comerciales. Las estrategias incluyeron una gira del representante comercial, Robert Zoellick, así como de otros importantes jerarcas, visitando varias capitales latinoamericanas.

mala, Costa Rica (y se anuncia que lo hará Ecuador). De esta manera el ensayo de articulación regional quedó resquebrajado, y en especial Brasil se debilitó. La estrategia de Brasilia de «ampliar» el Mercosur sumando nuevos miembros asociados (como ha sido el reciente caso de Perú), permitiría aumentar el número pero ello no necesariamente dota de mayor coherencia al bloque, y por lo tanto sus posibilidades de contrabalancear la influencia de EEUU siguen siendo limitadas. En este escenario, el colapso de la OMC ha dejado sin una de las referencias obligadas a las negociaciones del ALCA, y vuelve a relegar el tema agropecuario. Entre tanto, en el cuartel general de la OMC en Ginebra, prácticamente reina el silencio, sin que se hayan dado nuevos pasos para retomar las negociaciones globales sobre el comercio. La organización, que se presentaba una y otra vez como orgullosa conductora de la globalización, yace por ahora inmóvil.

Sucesivamente abandonaron el grupo El Salvador, Colombia, Perú, Guate-

Montevideo, octubre de 2003