

# Las lecciones de Doha<sup>1</sup>

Por Walden Bello\*



Cómo deberíamos caracterizar los resultados de la conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio ocurrida en Doha? No estoy seguro de que un debate sobre si fue o no lanzada allí una nueva ronda de negociaciones comerciales nos lleve muy lejos. Pero algo muy amenazante ocurrió en Doha y eso es lo que debemos mostrar con urgencia al mundo, el cual hasta el momento está muy confundido sobre sus resultados.

## ■ Tres resultados clave

Tres resultados de Doha deben ser enfatizados. Uno, la reunión ministerial puso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) de vuelta sobre sus pies luego del desastre de Seattle. C. Fred Bergsten, un partidario de la OMC, dijo una vez que el organismo es como una bicicleta: se desploma si no se mueve hacia delante. De acuerdo al impulso dado a la declaración sobre nuevas negociaciones en torno a la liberalización, el encuentro de Doha puso a la bicicleta nuevamente en marcha. Mike Moore, su director general, no exageró al agradecer a la ronda ministerial por “salvar a la OMC”.

Dos, lo que resultó de Doha puede no ser una nueva ronda de negociaciones que abarque, en lo inmediato, una amplia gama de temas, pero fue un nuevo paso importante hacia una liberalización futura. Antes que nada, la declaración de Doha afirmó los pactos que estaban en marcha sobre acuerdos ya existentes, como aquellos sobre agricultura y servicios (*General Agreement on Trade in Services*), además de abrir tratativas para revisar otros acuerdos existentes, como el de anti-dumping. Por otro lado, inició negociaciones para nuevos acuerdos, por ejemplo, sobre aranceles industriales. Por último, quizás lo más amenazante, al ponerlas como la pieza central de la declaración, Doha impulsó el eventual lanzamiento de acuerdos para crear nuevas áreas dentro de la jurisdicción de la OMC. Estas son las llamadas *Singapore issues* sobre inversiones, políticas de competencia, contrataciones y compras gubernamentales y facilidades al comercio.

\* Director Ejecutivo de Focus on the Global South, Bangkok, Tailandia. Profesor de sociología en la Universidad de Filipinas.

Traducción: Juan Chaves  
Revisión técnica: José Seoane



Tres, Doha fue un claro retroceso para los países en desarrollo, la mayoría de los cuales quisieron focalizar la conferencia ministerial y sus resultados en la resolución de cuestiones pendientes de definición desde la Ronda de Uruguay, de las cuales hay por los menos 104 de acuerdo al Grupo de los 77. La declaración simplemente desconoció estas intenciones y delineó un vago proceso para su resolución. Incluso en áreas clave de implementación especificadas en el texto, como agricultura, textiles y prendas de vestir, los países en desarrollo resultaron perdedores. La Unión Europea logró desestimar la demanda del Grupo Cairns sobre la implementación de un levantamiento escalonado de los subsidios a la exportación agropecuaria y los Estados Unidos y otros países desarrollados evitaron comprometerse a una pronta remoción de sus cuotas a la importación de textiles y prendas de vestir, de importancia crítica para los países en desarrollo.

Es importante remarcar que el Sur perdió en Qatar, contra lo que buena parte de la influyente prensa del Norte ha estado afirmando en el sentido que Doha prueba que los países en desarrollo pueden ganar en las negociaciones de la OMC. La resolución sobre los TRIPs (*Trade Related Intellectual Property Rights*) y el asunto de la salud pública son usualmente citados en apoyo de esto, aunque desde luego es cierto que significó un paso adelante para los países en desarrollo. Sin embargo, es importante no exagerar su trascendencia. La declaración según la cual “nada en el

acuerdo sobre los TRIPs puede impedir a los miembros aplicar medidas para proteger la salud pública” es una afirmación política. No hay nada en los compromisos de Doha que obligue a sus miembros a cambiar el texto de los TRIPs –lo que fue, en efecto, una victoria para la posición de los Estados Unidos. Incluso *The Economist*, un incansable promotor de la idea de que la OMC es beneficiosa para los países en desarrollo, ha tenido que admitir que “la declaración es política y no legalmente obligatoria”. Esto es importante en tanto, a la larga, es el texto legal el que cuenta y que éste será la base desde la cual las empresas farmacéuticas podrían demandar a los países en desarrollo cuando estimen que el clima político es más favorable.

### ■ Evaluando la derrota

Doha fue una derrota para el mundo en desarrollo. Es importante tener en cuenta que los países en desarrollo estuvieron allí mucho mejor preparados que en rondas ministeriales anteriores, en parte debido al trabajo de los grupos de la sociedad civil con base en Ginebra. El frente formado por un gran bloque de países en desarrollo en contra de las nuevas temáticas se mantuvo hasta el final, cuando se desmembró bajo el peso de una intensa presión de los países desarrollados. Al final la India quedó sola en oposición ac-

tiva, con el apoyo tácito –esto debe ser advertido– de un par de países como Cuba, Jamaica y República Dominicana. Sin embargo, la conciencia de compartir intereses y la necesidad de tener una estrategia común cara a cara con los poderes comerciales dominantes es algo que ha crecido y que provee una buena base para acciones comunes en los duros meses por venir.

### ■ Contexto y tácticas

Doha tuvo lugar en medio de condiciones desfavorables para los países en desarrollo. Los sucesos del 11 de septiembre dieron una oportunidad enviada desde el cielo al Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoelick, y al Comisionado Comercial de la Unión Europea, Pascal Lamy, para aumentar la presión sobre los países en desarrollo en torno a la aceptación del lanzamiento de una nueva ronda comercial, argumentando que era necesario contrarrestar un decrecimiento global incrementado por las acciones terroristas.

La locación también fue desfavorable, siendo Qatar una monarquía en la que la disidencia podía ser fácilmente controlada. La autoridad del Secretariado de la OMC sobre quién recibiría visas para ingresar al país significó un lími-



te radical al número de ONGs que pudieron hacerse presentes, evitando de esa forma la explosiva interacción entre el resentimiento de los países en desarrollo y las protestas masivas que tuvieron lugar en las calles de Seattle.

Pero aún estos factores no hubieran sido suficientes para ocasionar un resultado desfavorable al Sur. Los países en desarrollo fueron también tácticamente superados en Doha. Los métodos empleados por la Unión Europea y los Estados Unidos para escindir al bloque de países en desarrollo deben ser denunciados y cuidadosamente documentados, lo que ya han propuesto varios participantes del encuentro *Our World is not for Sale Coalition* realizado en Bruselas (Coalición nuestro mundo no está en venta, 7 al 9 de diciembre de 2001). Sin embargo, aún es más importante su estudio en detalle para prepararse mejor en miras a futuros eventos. Además de estas tácticas, el encuentro de Bruselas señaló lo siguiente:

- El hecho de que el proyecto de declaración, que había tenido un apoyo altamente desbalanceado, fuera presentado ante la ronda ministerial como un “texto limpio” sobre el que supuestamente había consenso, lo que terminó acotando el terreno para una discusión substantiva y dificultando a los países en desarrollo la presentación de objeciones fundamentales sin aparecer como “obstruccionistas”.
- El intento de enfrentar a los representantes con sus negociadores y asesores localizados en Ginebra, a los que se calificaba de “recalcitrantes” o “intolerantes”.
- Empleo de amenazas directas, como hicieron los Estados Unidos con Haití y la República Dominicana a quienes exigió que cesaran su oposición en torno a las compras gubernamentales bajo riesgo de cancelar sus acuerdos comerciales preferenciales.
- Compra de países con beneficios, como hizo la Unión Europea cuando, a cambio del apoyo a la declaración final, aseguró a los países del Grupo ACP (África-Caribe-Pacífico) que la OMC respetaría el llamado “ACP Waiver”, lo que les permitiría exportar sus commodities agropecuarios hacia Europa a precios preferenciales en comparación con otros países en desarrollo.
- La reinstauración del infame “Cuarto Verde” el 13 y 14 de noviembre cuando unos 20 países elegidos a dedo fueron aislados del resto y autorizados por la Secretaría

de la OMC y los grandes poderes para elaborar la declaración final. Estos no fueron escogidos en un proceso democrático y los esfuerzos llevados a cabo por algunos países en desarrollo para insertarse en este grupo fueron repelidos a veces en buena forma, otras explícitamente, como fue el caso de un delegado de Uganda.

- Finalmente, presiones hacia los países en desarrollo al responsabilizarlos del posible colapso de otra ronda ministerial, del colapso de la OMC y la profundización de la recesión global que los dos primeros aparejarían.

*“La crisis de legitimidad de la OMC no ha terminado y la tan evidente falta de transparencia y democracia en Doha puede profundizarla aún más.”*

Doha fue un punto oscuro en la historia de intimidaciones a puertas cerradas, amenazas, sobornos y falta de transparencia del GATT-OMC. Pero veamos que dicen

las propias bocas de los interesados: nada menos que el Comisionado Comercial de la Unión Europea, Pascal Lamy, describió al proceso de Doha como “medieval”. No hay registros sobre los procesos de decisión de Doha debido a que las sesiones formales de la ronda ministerial—donde se producen las resoluciones en un sistema democrático— fueron reservadas a los discursos, mientras que las decisiones reales fueron tomadas por grupos informales cuyos lugares de encuentro fueron cambiantes y no conocidos por todos. No hay registros y los directores de algunos acuerdos pueden negar haber incurrido en comportamientos cuestionables.

## ■ Una frágil recuperación

La bicicleta está en marcha pero aún es insegura y una de las razones de ello es que sigue habiendo un gran resentimiento entre los países en desarrollo en torno a todo el proceso poco transparente mediante el cual fueron embaucados en la aceptación de una declaración que corre contra sus intereses. La crisis de legitimidad de la OMC no ha terminado y la tan evidente falta de transparencia y democracia en Doha puede profundizarla aún más.

Además, incrementaron el resentimiento las declaraciones post-Doha del Comisionado de Agricultura de la Unión Europea, quien expresó que las modificaciones de las cláusulas en torno a la reducción progresiva de los subsidios a la exportación agropecuaria significaron una “victoria” para ellos—lo que es considerado por muchos como una muestra de que Europa peleará con uñas y dientes para mantener los subsidios en las próximas negociaciones en materia agropecuaria.

También estuvo la reciente decisión de Washington de elevar los aranceles a la importación de acero al 40 por ciento, supuestamente para constriñer la competencia desleal pero con el objetivo real de salvar su ya altamente protegida industria siderúrgica. Siendo impulsada poco tiempo después de Doha, ésta es vista por otros países como una indicación de que Washington no es serio en la renegociación del acuerdo anti-dumping que apoyó allí y que intenta continuar utilizando sus mecanismos anti-dumping para evitar el acceso externo no sólo al mercado del acero sino también al de textiles, prendas de vestir y commodities agropecuarios.

Por último está la profundización de la recesión global, la cual avanza extendiendo su alcance debido a la integración indiscriminada y el entrelazamiento de las economías, producto de la liberalización comercial. En ambos, Norte y Sur, están emergiendo fuertes presiones domésticas para proteger y salvar industrias, creando un clima global que está incrementando las hostilidades hacia el avance de la liberalización comercial.

Estos factores hacen frágiles los resultados de Doha, y una parte clave de nuestra tarea es encontrar una forma de juntar las oposiciones en forma efectiva en los meses siguientes con el objetivo de revertir la dinámica.

### ■ La declaración del Presidente: un punto clave de disputa

Habiendo señalado estos “factores mitigantes”, debemos marcar que ellos sólo disminuyen lo que es una posición de estratégica desventaja para nosotros, con la que tenemos que terminar. Pero como señaló Martín Khor, las ONGs pelean mejor cuando están entre la espada y la pared. En este aspecto, una de las armas más prometedoras es la declaración del Presidente sobre las negociaciones de los nuevos temas, las que serán el área principal de disputa en el futuro inmediato. La declaración adjuntada al documento final, añadida para terminar con la oposición india al pliego definitivo, afirma:

“Déjeme decir que, respecto de la referencia a un “consenso explícito” necesario para la toma de decisiones en la Quinta Sesión de la Conferencia Ministerial, mi posición es que una decisión sobre esa cuestión debería incluso ser tomada bajo consenso explícito antes del inicio de las negociaciones sobre comercio e inversiones, políticas de competencia, transparencia en las contrataciones gubernamentales y facilidades al comercio.

Desde mi punto de vista, esto también podría dar a cada miembro el derecho a tomar posición sobre las modalidades, lo que impediría que las negociaciones

empiecen, luego de la Quinta Reunión de la Conferencia Ministerial, hasta que cada miembro esté preparado para aceptar un consenso explícito.”

Yo acuerdo con quienes dicen que el futuro de los nuevos temas dependerá del peso que se le asigne a la declaración del Presidente y de la interpretación que resulte victoriosa. En una reunión que tuvimos con oficiales de la Comisión Europea justo después del encuentro de Bruselas, el 10 de diciembre, Philippe Meyer, líder de la Unidad de Inversiones del ECs Directorio General de Comercio, afirmó estar complacido de que los miembros de la OMC “hayan acordado lanzar las negociaciones sobre inversiones”. Según mi punto de vista, esto fue parte intencional de una estrategia para oscurecer el hecho de que la declaración del Presidente y la de Doha exponen que las negociaciones no empezarán hasta después de la Quinta Ministerial, en 2003, y que sólo hay consenso explícito para lanzarlas luego.

Ante esta no muy delicada ofensiva para definir el proceso, es importante para nosotros insistir fuertemente en cada foro en que: 1) las negociaciones no pueden empezar hasta después de la Quinta Ministerial; 2) ellas pueden ocurrir sólo si hay consenso explícito en todos y cada uno de los países para emprenderlas; 3) como la declaración del Presidente afirma, la ausencia de consenso explícito de sólo un país será suficiente para impedir el inicio de las negociaciones; y 4) dicha declaración tiene el mismo peso legal que la de Doha.





## ■ El eslabón perdido

Quisiera hacer unos comentarios sobre la sociedad civil y Doha. La sociedad civil estuvo presente en Doha en la forma de 60 representantes de genuinas –en tanto que opositoras a los empresarios y gobiernos– ONGs. Su impacto fue sin embargo mayor que su número, debido a las demostraciones de fuerza y acciones directas realizadas en el lugar de la convención, en un desafío directo a las autoridades de Qatar y de la OMC.

En comparación con Seattle, las protestas esta vez fueron realmente globales, teniendo lugar en 40 países el 10 y 11 de noviembre y movilizandoo cientos de miles de personas. Esta muestra de solidaridad contra la globalización manejada por las corporaciones fue impresionante pero desafortunadamente, como las protestas en el Sheraton de Doha, apenas afectaron al proceso decisivo.

Maude Barlow, del Consejo Canadiense ha dicho que las manifestaciones masivas en las calles pueden no llegar a funcionar en el futuro, desde que los organismos multilaterales han aprendido su lección en Seattle y están dispuestos a reunirse en lugares aislados y distantes. Doha ciertamente ha probado el éxito de esta estrategia. Sin embargo, como Maude acordaría, no podemos dejar las calles y debemos hacer grandes esfuerzos para defender nuestro derecho a ellas en el período que viene, ya que los gobiernos y la policía pretenden restringir los derechos del movimiento anti-globalización bajo la excusa de combatir al terrorismo.

A pesar de los resultados de Doha, no podemos dejar de señalar los pacientes esfuerzos de los distintos grupos de nuestra coalición, encargados de asistir en Ginebra a las delegaciones de países en desarrollo con el objetivo de mejorar el conocimiento técnico y político sobre los temas y procesos de la OMC. Entre los frutos de esta cooperación estuvo la propuesta de añadir una “mención sobre el desarrollo” al Acuerdo sobre Agricultura (*Agreement on Agriculture – AOA*), el cual hubiera exceptuado a los miembros de tomar medidas de liberalización ordenadas por la OMC, si se trataba de proteger la seguridad alimentaria además de los objetivos del desarrollo.

Pero la derrota de la mayoría de los países en desarrollo, resultado de la intensa presión de los desarrollados, mostró las limitaciones de la combinación entre la protestas en las calles y el lobby ginebrino. Como señalaron Rafael Alegría, Mariana Williams y otros participantes del encuentro de Bruselas hay un punto olvidado, que es la consistente presión de los movimientos sociales sobre sus propios gobiernos. Salvo que sea llenado este vacío, la próxima conferencia ministerial será una repetición de Doha.



LA RESISTENCIA COTIZA AL ALZA



Nuestro trabajo por delante es realmente complejo y sólo tenemos entre 15 y 18 meses antes de la Quinta Reunión Ministerial para juntar nuestras acciones: formular y poner en movimiento una estrategia que en forma innovadora haga confluír las protestas en las calles, un intenso lobby en Ginebra delegación por delegación y presiones populares masivas y locales sobre los gobiernos.

## ■ Resumen

En síntesis, las lecciones principales de la debacle de Doha son, según mi punto de vista:

- Doha puso en movimiento a la bicicleta de la liberalización comercial global de la OMC.
- Doha fue una derrota para los países en desarrollo, aunque éstos acudieron a la reunión con una mayor conciencia de intereses comunes y un mayor grado de unidad que en el pasado.
- El contexto del 11 de septiembre y el lugar de la conferencia ministerial incidieron, pero fueron las tácticas

de alta presión de los Estados Unidos y la Unión Europea –en un proceso carente de transparencia y democracia– las principales responsables de sus resultados.

- La victoria de los países desarrollados en Doha es, sin embargo, un triunfo frágil que puede ser desarmado por la combinación de los resentimientos de los países en desarrollo en torno a la falta de transparencia, la negativa de la Unión Europea y los Estados Unidos a actuar en conformidad con sus compromisos en la declaración y la resistencia global al avance de la liberalización en el Norte y el Sur impulsada por el aceleramiento y la profundización de la recesión global.

- El principal frente de batalla en los meses que vienen serán los nuevos temas y el peso dado a la declaración del Presidente anexada al documento final, cuya interpretación será un factor clave en la determinación de los resultados.

- La intervención de la sociedad civil continuará siendo un factor extremadamente crítico y los resultados de la siguiente conferencia ministerial y la lucha contra la liberalización indiscriminada dependerán de la emergencia de lo que hoy es el eslabón perdido: movimientos sociales que se manifiesten para impedir que sus gobiernos nacionales hagan concesiones destructivas. Lo que puede hacer la diferencia es una estrategia innovadora que combine en forma coordinada las protestas en las calles, el lobby de Ginebra y las presiones populares sobre los gobiernos locales.



■ **Nota**

1 Este artículo, publicado en el Boletín de Focus on the Global South de diciembre, está basado en las dos presentaciones que el autor realizó en el encuentro *Our World is not for Sale Coalition*, que sesionó en Bruselas, Bélgica, entre el 7 y el 9 de diciembre de 2001.