



La liberalización de servicios en la agenda de la OMC. ¿Qué se decidió en Hong Kong?

Antoni Verger Planells (Miembro del SAPS de la UAB)

1

La última Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se celebró en Hong Kong del 13 al 18 de diciembre de 2005. En ella

se tomaron decisiones de gran trascendencia para el avance de la liberalización comercial de servicios en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS). Dicho avance constituye una nueva ofensiva para los sectores pro-educación pública debido a que la educación es uno de los doce sectores de servicios contemplados en el ámbito material del AGCS/OMC.

Cuando revisamos la prensa publicada los días en que se realizó la última Conferencia Ministerial de la OMC, nos da la sensación de que el tema de los servicios ocupaba un lugar muy marginal en las negociaciones, mientras que el tema estrella era la agricultura. Sin embargo, en Hong Kong se adoptaron acuerdos que, a corto plazo, nos demostrarán que en servicios se hizo avanzar mucho más la liberalización que en cualquier otra área de las negociaciones, incluida la agricultura. Si la prensa no reflejó los “logros” de las negociaciones sobre servicios fue, en parte, porque no se podían resumir en grandes titulares, es decir, en resultados cuantitativos o cuantificables¹.

Pero ¿en qué consistieron dichos acuerdos? La principal decisión adoptada en Hong Kong sobre servicios consistió en la introducción de cambios metodológicos en la negociación del AGCS. Dichos cambios, los cuales explicamos más adelante, conllevaron que la metodología de negociación del AGCS sea más rígida. El principal efecto de ello es la vulneración del principio de flexibilidad que hasta ahora caracterizaba las modalidades de negociación en el área de servicios de la OMC². El principio de flexibilidad se traducía en que, al finalizar la ronda, los países podían presentar listas de ofertas vacías –es decir, sin compromisos de liberalización– o en que podían hacer oídos sordos a las invitaciones a negociar que les hacían llegar aquellos países con

interés en penetrar en sus mercados de servicios. Por lo tanto, los países miembros contaban con un amplio margen de maniobra para decidir si liberalizaban o no sus sectores de servicios, pero a raíz de lo acordado en Hong Kong recibirán muchísima más presión para aplicar medidas liberalizadoras.

A diferencia de otras decisiones adoptadas en la Conferencia Ministerial, el “giro metodológico” del AGCS fue escasamente publicitado. Además, su contenido estaba camuflado en uno de los anexos de la Declaración Ministerial, en concreto, en el Anexo C. Al revisar cómo se redactó y se introdujo dicho anexo en el borrador de Declaración Ministerial se entiende mucho mejor a quién beneficia y a quién perjudica lo decidido en Hong Kong en materia de servicios. Veámoslo.

La historia de un “anexo”

La ronda vigente de negociaciones del AGCS se inició en enero del año 2000 y debía haber finalizado en enero de 2005. Pero las negociaciones no se han desarrollado al ritmo esperado, por lo cual la ronda todavía no se ha podido cerrar. La ronda concluirá cuando todos los países miembros presenten su lista de ofertas de liberalización definitiva, pero a día de hoy todavía hay cincuenta y cinco países miembros de la OMC – todos ellos son países del Sur – que no han realizado ofertas de liberalización de sus servicios en el marco de la negociación.

A mediados de 2005, la lentitud de las negociaciones del AGCS impacientó a los países más ricos (ya que son los más competitivos en materia de servicios), aunque también al cuerpo técnico de la OMC y a las grandes multinacionales de servicios. Estos actores consideraban que la metodología de negociación del AGCS era “excesivamente flexible”. Por ello, unos meses antes del inicio de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, se presentó un aluvión de propuestas de cambio de metodología del AGCS al Consejo de Comercio de Servicios de la OMC. De las

propuestas presentadas, la más agresiva fue la enarbolada por la Unión Europea. Los europeos, entre otras cosas, proponían que se introdujeran “puntos de referencia” en cada ronda de negociaciones (es decir, que, en cada ronda, los países tuvieran que liberalizar un número mínimo de subsectores de servicios) y que se adoptara una “aproximación plurilateral y sectorial” en la negociación (con la que abrir negociaciones obligatorias sobre temas concretos y evitar así que, como decíamos antes, los países pudieran hacer oídos sordos a determinadas demandas).

Poco después de que se presentaran estas propuestas, el presidente del Consejo de Comercio de Servicios, el mejicano Fernando de Mateo, elaboró un texto sobre las negociaciones de servicios para ser incorporado en el borrador de Declaración Ministerial de Hong Kong. Según de Mateo, el texto fue elaborado “bajo su responsabilidad”, aunque su contenido era realmente similar al documento propuesto por la UE. Ello desencadenó numerosas quejas entre países miembros, sobretudo entre los países del Sur. También manifestaron su desacuerdo un gran número de sindicatos y ONGs que dirigieron una carta a Pascal Lamy en la que denunciaban los déficits democráticos del proceso de negociación de servicios previo a la Conferencia de Hong Kong. Lamy respondió públicamente la carta defendiendo la gestión del proceso realizada por de Mateo y afirmando que las organizaciones firmantes de la misiva “no comprendían el proceso de negociación”.

A pesar de la incisiva defensa de Lamy, la presión interna y externa forzó a de Mateo a retirar la propuesta de “puntos de referencia” del texto de servicios. Sin embargo, el texto continuaba teniendo un contenido claramente insatisfactorio para los sectores críticos con la liberalización de servicios. Ello no impidió que el nuevo texto fuera introducido a finales de noviembre de 2005 en el borrador de Declaración Ministerial que se iba a discutir en Hong



la liberalización...

Kong. Concretamente, los puntos más prescriptivos se introdujeron en el Anexo C de dicha declaración.

La negociación sobre servicios en Hong Kong

Nada más iniciarse la negociación sobre servicios en Hong Kong, los países africanos y algunos países asiáticos presentaron una contrapropuesta de Anexo C con la que atenuar algunos de los puntos más agresivos del anexo inicial. Por su parte, un grupo de siete países del Sur, encabezados por Venezuela, presentó un documento de posición en el que, de manera muy sintética y tajante, manifestaban que el Anexo C debía ser eliminado completamente de la Declaración porque perjudicaba claramente los intereses de los países en desarrollo.

Estas posiciones iniciales hacían augurar que el Anexo C sería suprimido de la Declaración Ministerial (o que, al menos, su contenido sería bastante descafeinado), pero, al final de una intensa semana de negociaciones, se aprobó una Declaración Ministerial con un Anexo C muy parecido al inicial. Por lo tanto, los países “consensuaron” adoptar un enfoque plurilateral y sectorial de la negociación que rompe bruscamente con la lógica de la negociación dominante hasta el momento. Además, definieron una agenda de negociación bastante apretada en la cual se establece que la ronda de servicios debe finalizar el 31 de octubre de 2006. Finalmente, aunque no se adoptaron los polémicos “puntos de referencia” por los que presionaba la delegación europea, se incluyó –en una nota al pie del Anexo C– una lista de sectores, entre los que se encuentra la educación, en los que se “recomienda” que los países miembros establezcan compromisos de liberalización. En definitiva, estos y otros elementos permitirán intensificar el ritmo de la negociación e introducir todavía más presión en aquellos países reticentes a liberalizar sus servicios.

La aprobación del Anexo C está envuelto de misterio. La manera como este anexo fue negociado y aprobado levanta preguntas difíciles de contestar debido a la falta de transparencia manifiesta durante todo el proceso. De hecho, las principales decisiones sobre servicios se tomaron en una maratónica “reunión de sala verde” que duró 24 horas y en la

que participaron sólo treinta países³. A pesar de las dificultades, hay una serie de cuestiones que nos ayudan a explicar, aunque sea de manera parcial, por qué se aprobó el Anexo sobre servicios:

–En primer lugar, el facilitador de las negociaciones sobre servicios, el surcoreano Hyung Chong Kim, adoptó un rol marcadamente parcial. Entre otras cosas, discriminó las propuestas alternativas al Anexo C y adoptó tácticas autoritarias⁴.

–En segundo lugar, algunos países, que al inicio de la Conferencia eran muy críticos con el anexo C, acabaron dándole el visto bueno. Posiblemente, algunos países adoptaron inicialmente una actitud crítica más como estrategia de negociación que por convicción ideológica.

–Por otra parte, el consenso de los países más pobres fue comprado por los países ricos con un conjunto de “ayudas” para favorecer su participación en el comercio internacional. A estas medidas se las conoce como el “paquete de desarrollo”⁵.

–Un último factor lo encontramos en el débil liderazgo del bloque de los países del Sur ejercido por Brasil e India respecto a Conferencias anteriores. Es más, respecto al tema de servicios, la India era favorable a la aprobación del Anexo C, debido a sus intereses ofensivos en la exportación de mano de obra calificada en diferentes sectores de servicios.

¿Cómo puede afectar el Anexo C a la liberalización educativa?

Después del sector sanitario, los servicios educativos son aquellos en los que la liberalización ha avanzado menos en el marco del AGCS. Así, hasta el día de hoy, 47 países han adoptado compromisos de liberalización en educación, mientras que 129 lo han hecho en servicios turísticos –el más liberalizado de todos.

Pero las nuevas modalidades de negociación del AGCS aprobadas en Hong Kong pueden hacer que esta situación cambie en breve. De hecho, acogiéndose a las nuevas reglas, Nueva Zelanda ya ha creado un grupo de presión interna (llamado “amigos de la exportación de educación”) con el que acelerar la liberalización educativa. Éste grupo pretende que se abra en breve un proceso de negociación sectorial y plurilateral específico sobre educación. El grupo está integrado por países que, como Nueva Zelanda, Australia y los EUA,

son muy competitivos en materia de exportación de servicios educativos. Por ejemplo, para los australianos el sector educativo es el segundo sector de servicios más exportado, mientras que en Nueva Zelanda las exportaciones educativas llevan el sello “Marca Nueva Zelanda” con el que el gobierno de este país pretende promover la exportación de un conjunto de productos selectos entre los que, además de la educación, se encuentra la moda y el vino.

El mercado educativo global, aunque nos pese a muchos, es ya una realidad. En todo caso, el año 2006 será determinante para saber si este mercado puede ser en cierta manera regulado por parte de los estados, o si va a ser todavía más liberalizado bajo las garras del AGCS/OMC y del nuevo sistema de normas estrenado en Hong Kong.

Notas

1 Por ejemplo, respecto al sector agrícola si se tomaron decisiones de este tipo, entre las que destaca el compromiso de los miembros de la OMC a eliminar los subsidios agrícolas de cara al año 2013. Titulares como éste no se dieron en servicios.

2 Recordemos que la flexibilidad es un principio constitutivo del AGCS. Durante la Ronda de Uruguay (1986-1994), en la que se constituyó la OMC, los países del Sur aceptaron que se creara un acuerdo de servicios en la OMC a cambio de que este fuera flexible, ya que su ventaja comparativa es muy leve en esta materia.

3 Las reuniones de sala verde son excluyentes, ya que en ellas no participan todos los miembros de la OMC. Además, no son nada transparentes, ya que en ellas no se toma acta ni pueden acceder representantes de la prensa o de la sociedad civil.

4 Se llegó al extremo que el facilitador no difundió propuestas de miembros que eran críticas con el Anexo C argumentando que se había estropeado la fotocopiadora.

5 Algunas de las medidas contempladas por el “paquete de desarrollo” son: acceso a mercados para productos de los países menos adelantados (PMAs); “ayuda por comercio”, es decir, créditos para asistencia técnica, adaptación de infraestructuras, etc.; otorgar carácter permanente a una cláusula del acuerdo de patentes que permite a los PMAs importar medicamentos genéricos en caso de emergencia sanitaria; etc. ©