ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio

Craig VanGrasstek



HISTORIA Y FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Craig VanGrasstek

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Descargo de responsabilidad

Todas las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen al autor. No pretenden reflejar las opiniones de la OMC ni de sus Miembros. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la OMC, la expresión de ningún tipo de opinión sobre la condición jurídica de países, zonas o territorios o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de sus fronteras.

Organización Mundial del Comercio
154 rue de Lausanne
CH-1211 Ginebra 21 Suiza
Tel.: (41 22) 739 51 11
Fax: (41 22) 739 42 06
www.wto.org

Publicaciones de la OMC
correo electrónico: publications@wto.org

Librería en línea de la OMC
http://onlinebookshop.wto.org

Publicación diseñada por Services Concept

© Organización Mundial del Comercio 2013
ISBN 978-92-870-4056-5
Publicación de la Organización Mundial del Comercio

El derecho de autor de todas las fotografías es de la OMC a no ser que se indique otra cosa.

Fotografía de la portada: Centro William Rappard, sede tradicional de la Organización Mundial del Comercio, con el nuevo edificio de la OMC inaugurado en 2013. © Brigida González.

Índice

Prefacio del Director General de la OMC Pascal Lamy vii
Prólogo ix

Parte I: Los fundamentos de la OMC

Capítulo 1 Teoría y práctica del sistema multilateral de comercio 3
Capítulo 2 La creación del sistema multilateral de comercio 41

Parte II: Miembros y representación

Capítulo 3 Miembros, coaliciones y comunidad de los interesados por la política comercial 91
Capítulo 4 Adhesiones 131
Capítulo 5 Relaciones con otras organizaciones y con la sociedad civil 165

Parte III: Reglas, normas y observancia

Capítulo 6 Reglas y normas 219
Capítulo 7 Solución de diferencias 249
Capítulo 8 Notificaciones, exámenes de las políticas comerciales y vigilancia 297

Parte IV: Negociaciones

Capítulo 9 Modalidades, fórmulas y modos 331
Capítulo 10 Negociaciones de la OMC realizadas al margen de la Ronda de Doha 365
Capítulo 11 El lanzamiento: de Singapur a Doha, con una vuelta por Seattle 407
Capítulo 12 La realización de la Ronda de Doha 453
Capítulo 13 Discriminación y preferencias 509

Parte V: La organización, la institución y el futuro

Capítulo 14 Liderazgo de la organización y administración de la institución 553
Capítulo 15 El futuro de la OMC 605

Anexo 1: Apéndice Biográfico 629
Anexo 2: Dirección del GATT/OMC, 1948-2013 659

Bibliografía 661
Abreviaturas 681
Índice 685

A Alma Crawford e Isidor Sherman,
que creyeron en la educación.

Prefacio del Director General de la OMC Pascal Lamy

"La historia" -ha escrito James Baldwin- "no hace referencia solo, ni siquiera principalmente, al pasado. Al contrario, la gran fuerza de la historia procede del hecho de que la llevamos con nosotros, estamos inconscientemente controlados por ella de muchas formas y la historia está literalmente *presente* en todo lo que hacemos". Con este espíritu encargué esta *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*. El propósito de la obra no es solo relatar el pasado sino explicar el presente y servir de información para el futuro.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) nació en 1947 de las cenizas de la segunda guerra mundial, lo mismo que el Fondo Monetario Internacional y lo que hoy conocemos como Banco Mundial. Fue el resultado de una cooperación internacional sin precedentes de una comunidad internacional que estaba profundamente desgarrada por el daño y la destrucción que había traído consigo una situación de guerra sin fin; una comunidad internacional que buscaba un comienzo totalmente nuevo y un nuevo orden internacional. El GATT abrió sin duda una nueva era de cooperación internacional pero, no obstante, antes de finalmente materializarse en la OMC, tuvo que capear el esfuerzo abortado de crear la Organización Internacional de Comercio, las presiones de otros numerosos conflictos nacionales y regionales y toda la Guerra Fría. Hoy, más de un decenio y medio más tarde, ha llegado el momento de hacer la historia de la OMC, la organización sucesora que heredó el GATT.

La documentación y la escritura de la historia no es tarea fácil y ha dado origen a no pocas controversias. Como muchos de ustedes saben, los historiadores están en búsqueda constante de nuevas perspectivas y consideran esta búsqueda la savia vital misma del entendimiento histórico. Sin embargo, la reinterpretación de la historia ha sido calificada a veces de "revisionismo", y es desdeñada por algunos e incluso considerada sospechosa por otros. Pero no se puede contar la historia sin tener un punto de vista. El historiador Eric Foner cuenta muchas veces su conversación con una joven y entusiasta periodista de *Newsweek*, que le preguntó: "Profesor, los historiadores, ¿cuándo dejaron de contar hechos y empezaron a revisar las interpretaciones del pasado?". "Allá por la época de Tucídides", le respondió.

Esto no quiere decir, por supuesto, que no pueda considerarse historia ningún relato del pasado. Al escribir *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*, el profesor Craig VanGrasstek respetó los criterios profesionales más estrictos que separan claramente las verdades de las mentiras. No obstante, tenemos que aceptar que existe más de una versión legítima de la historia de esta Organización.

El Sr. Craig, al construir esta narración del muy complejo pasado de la OMC, no solo explora el amplio mundo de personajes y coaliciones que intervinieron en la *configuración* de la OMC, sino también nos pasea por los muchos vericuetos de la Organización, los más conocidos y los menos, que nos ofrecen el relato de los antecedentes de numerosos Acuerdos de la OMC. Al hacerlo así, abre nuestras mentes a nuevas implicaciones de cómo la OMC ha llegado a ser lo que hoy es. Esto también nos permite sentir hacia donde puede ir mañana la OMC.

En mi opinión, los problemas que subyacen en la Ronda de Doha, que es una parte importante de la historia de la OMC durante los últimos 10 años, tienen que resolverse antes o después, aunque el resultado no llegue a ser completo, lo que preconfigurará una agenda futura de negociación. Pero la OMC no es solo su vertiente negociadora. No cabe duda de que hay varios retos nuevos esperando en el umbral del sistema multilateral de comercio, deriven estos de los Acuerdos de la OMC o sean cuestiones totalmente nuevas. En paralelo, muchos Miembros siguen liberalizando su comercio unilateralmente o mediante acuerdos comerciales preferenciales entre dos países o entre grupos de países, elevando el listón. La historia muestra que esto no es una novedad. La OMC es en gran parte respuesta a una serie de retos similares con que se encontraba la comunidad internacional hace más de 20 años.

Espero sinceramente que *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio* será el inicio de una conversación sobre el futuro de la OMC. El libro será traducido a diferentes lenguas y además de poder adquirirse en varias librerías será descargado en la Web de la OMC para que pueda ser objeto de una difusión electrónica más amplia. Me agrada que el Sr. Craig, historiador de corazón y ávido seguidor del sistema multilateral de comercio, haya aceptado esta empresa y escrito esta publicación en un tiempo récord. La comunidad de comercio tiene una deuda de gratitud con él.

Pascal Lamy
Director General de la OMC

Prólogo

> Lo que sobre todo hace que el estudio de la historia sea enriquecedor y fructífero es que se pueden tener en una sola obra todo tipo de ejemplos; entre ellos puedes elegir modelos que imitar para tu bien y el de tu país, y entre ellos puedes descartar los que son vergonzosos tanto por sus causas como por sus resultados.
>
> Tito Livio
>
> *La historia de Roma*, Prefacio (27 a. C. aprox.)

El presente libro tiene la forma de una historia pero tiene el espíritu de una biografía. El término biografía sería técnicamente incorrecto ya que literalmente no se puede describir la vida de algo que no vive. Por otro lado, en la medida en que podamos hablar de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como si fuera un ser vivo, sería alguien todavía joven. La OMC, para la mayoría de sus Miembros, apenas habría llegado a la edad en que se puede beber, conducir y votar. No obstante, ha vivido ya lo suficiente como para permitir una valoración primaria de los acontecimientos que han modificado la composición de sus Miembros y alterado la forma en que estos interactúan entre sí. Un tema subyacente a este estudio es que el carácter de una organización internacional representa algo más que la suma de las partes, ya que es la encarnación institucional de ideas y aspiraciones concretas. El hecho de que los Miembros de la OMC sean prácticamente los mismos que los de otras organizaciones internacionales distintas que se interesan por cuestiones económicas globales no quiere decir que sus Miembros se reúnan en estas distintas instituciones con idénticos motivos o que se relacionen entre sí en estos foros de forma idéntica. La OMC, en sus 18 años de existencia, y antes de ella durante el medio siglo de existencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de la que es heredera, y antes de eso aún, durante los dos siglos precedentes de diplomacia comercial, ha recibido y desarrollado un carácter que la distingue de todas las demás instituciones globales.

El principal elemento unificador de este análisis es la atención prestada a la evolución a lo largo del tiempo. Sin embargo, la presentación es más temática que cronológica pues se examinan los conocimientos por temas y no de la forma secuencial en que lo hacen los anales. La mayoría de la información que se ofrece a continuación se presenta con el propósito de comparar la etapa de la OMC con la etapa del GATT o con el de ilustrar los cambios que se han producido a lo largo de la existencia de la OMC. A lo largo de todo el libro se hace referencia a la etapa del GATT, que puede definirse exactamente como el período que va desde 1947 hasta finales de 1994, y a la última etapa del GATT, que puede definirse con menor exactitud como el período que empieza en algún momento de los años finales de la

Ronda de Tokio (1972-1979) o en el intervalo entre esa ronda y la Ronda Uruguay (1986-1994). La etapa de la OMC se parece en algunos aspectos a la última etapa del GATT pero en otros aspectos son épocas bastante diferentes.

En la historia que sigue destacan algunos temas generales. Estos temas son la expansión del ámbito de cuestiones que se considera que corresponden al sistema de comercio, y las correspondientes controversias, la transformación de la OMC en una organización casi universal, el lugar que ocupa la OMC en las cambiantes relaciones de sus Miembros, y la divergente evolución de las funciones legislativas y judiciales de la institución. Cada uno de estos temas supone continuidad y cambio con respecto a la etapa del GATT, pero los cambios pesan más que la continuidad. Hay aspectos en los que la OMC puede parecer superficialmente similar o incluso idéntica al GATT, pero estos aspectos pueden engañar, dando a los observadores la falsa impresión de que la OMC no es más que una versión más ancha y alta que el GATT. Al contrario, parece más correcto considerar que establece un orden en gran medida renovado, que refleja los profundos cambios económicos y políticos que han permitido superar, hace ya tiempo, un mundo de contingentes a la importación, limitaciones "voluntarias" de las exportaciones y exigencia unilateral de cumplimiento de las normas, por no mencionar los cambios revolucionarios en la forma en que se comunican los discursos y las ideas, se producen y se comercian los bienes y los servicios, y los Estados se relacionan entre sí. La OMC forma parte de un sistema global en el que los países se alinean de forma muy distinta de cómo lo hacían en la etapa del GATT, tanto en asuntos comerciales como en otro tipo de asuntos. Algunos países que estaban antes fuera de la economía de mercado global figuran hoy entre los Miembros más activos y otros países han pasado de la periferia al centro. El presente sistema multilateral de comercio no es el de nuestros abuelos.

El acontecimiento más importante en la última etapa del GATT y en la etapa de la OMC, del que derivan muchas cosas, ha sido la expansión del ámbito de lo que entendemos que es "política comercial". Durante gran parte de la etapa del GATT, y durante los siglos que la precedieron, se entendía que el comercio internacional era principalmente, o en exclusiva, el movimiento de mercancías a través de las fronteras y que la política comercial se limitaba en gran medida a iniciativas que se referían a los aranceles, los contingentes, otras medidas en la frontera que gravaban, regulaban o prohibían ese tipo de transacciones. Esto empezó a cambiar a finales de la Ronda de Tokio, y en especial en la Ronda Uruguay, cuando los negociadores comerciales empezaron a examinar un conjunto mucho más amplio de cuestiones, que ampliaba en gran medida el alcance de las normas que estaban adoptando. El comercio exterior ahora abarca el movimiento transfronterizo no solo de mercancías sino también de servicios, de capital, de ideas e incluso de personas. El principal motivo para la transición del GATT a la OMC ha sido precisamente la ampliación de lo que suponemos que es el objeto de la política comercial, ya que se consideró que el primer acuerdo, que era más un contrato que una institución, era un vehículo insuficiente para dar cabida a las nuevas cuestiones. Sin embargo, la creación de este nuevo vehículo no puso fin a las discusiones sobre lo que constituye el comercio exterior y la política comercial ya que los Miembros de la OMC siguen debatiendo sobre si el sistema podría ampliarse para abarcar nuevas cuestiones, y de qué forma. El ámbito potencial de cuestiones es bastante amplio, como señaló el Parlamento Europeo en 2011 cuando aprobó una resolución

en la que se identificaban otras 15 esferas que una política comercial moderna necesita tener en cuenta.[1] Estas esferas abarcan no solo cuestiones clásicas, como la creación de empleo y las políticas agrícolas e industriales, junto con las políticas de desarrollo y la política exterior y cuestiones más nuevas como los derechos laborales y la política ambiental, sino también (entre otras cosas) la promoción del imperio de la ley, la responsabilidad social de las empresas, la protección de los intereses y derechos del consumidor e incluso las políticas de vecindad.

El número de participantes en el sistema multilateral de comercio creció tanto en la etapa del GATT como en la etapa de la OMC, pero en esta última la expansión ha sido notable no solo por su evolución cuantitativa sino también por su evolución cualitativa. Los países que se adhirieron a la OMC, como China, la Federación de Rusia y Viet Nam, no solo dejaron pequeños a la mayoría de los países que se adhirieron al GATT durante su última etapa sino que reflejan también cambios fundamentales en las relaciones internacionales. No es solo una simple coincidencia que el sistema del GATT y la Guerra Fría tuvieran una existencia que duró casi el mismo tiempo; el GATT entró en vigor un año después de que se iniciara el Plan Marshall y un año antes de que naciera la Organización del Tratado del Atlántico Norte, y el texto del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio se convino dos años después del colapso de la Unión Soviética. Un conjunto de acontecimientos no dio origen al otro, pero todos se pueden considerar puntos finales de sistemas políticos y económicos paralelos. Los estadistas que a principios del decenio de 1990 proponían la creación de la nueva organización eran claramente conscientes de los importantes cambios que se habían producido en el mundo y con frecuencia los citaban como motivo para rehacer la base legal e institucional del sistema multilateral de comercio.

La evolución de las relaciones entre los Miembros de la OMC se vio afectada no solo por la incorporación al sistema de los antiguos adversarios de la Guerra Fría sino también por desplazamientos importantes de las posiciones relativas de otros países que habían formado parte del sistema desde el principio. Un pequeño círculo de países desarrollados llevaba la voz cantante durante la etapa del GATT, pero en la etapa de la OMC la influencia económica y el poder político están mucho más distribuidos. La ampliación del número de Miembros y las diferentes tasas de crecimiento de los países desarrollados y en desarrollo tuvo su reflejo en el declive relativo de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) y el ascenso paralelo de economías emergentes como las del Brasil, China, la India, Indonesia, Malasia, México, Sudáfrica y Turquía. Las relaciones políticas dentro de estos grupos, y entre un grupo y otro, y sus relaciones con los restantes Miembros de la OMC, son mucho más complicadas y difíciles que en la etapa del GATT. Esto ha alterado la práctica de la diplomacia comercial multilateral, que antes parecía algo así como una reunión en la "sala verde" de la oligarquía de los países desarrollados y hoy parece más una reunión democrática representativa y diversa que se desarrolla principalmente a través de coaliciones.

Los lectores que consideren que este libro es una historia de la OMC podrían esperar que fuese también, en términos generales, una historia del sistema multilateral de comercio (lo que supondría analizar el GATT en profundidad) o, más en concreto, una historia de la Ronda de Doha (lo que supondría analizar en profundidad solo un aspecto de la OMC). No es ninguna de las dos

cosas. El eje principal de esta historia es la creación de la OMC y la evolución posterior de la Organización durante los primeros 18 años de su existencia. El análisis del GATT en general y de la Ronda Uruguay en particular se limita a los aspectos de las negociaciones que llevaron al establecimiento de la nueva organización y de sus normas y características más prominentes, con inclusión del "todo único", el sistema revisado de solución de diferencias y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. En cuanto a la Ronda de Doha, se aborda como una iniciativa, entre otras, de la etapa de la OMC. En este punto actúo con alguna desventaja porque la Ronda está (en el momento en que escribo) en una situación poco clara y envidiable. Todavía no está claro si las negociaciones, al final, serán revividas, sustituidas, fragmentadas o terminadas. De un modo u otro, hasta que no se resuelva definitivamente esta Ronda será difícil situar las negociaciones en su justo marco histórico. Lo que no quiere decir que en esta obra se haya descuidado la Ronda de Doha. Dos capítulos de esta historia se dedican, respectivamente, al lanzamiento y la materialización de la Ronda; otros capítulos se dedican en gran parte a examinar las modalidades y coaliciones de la Ronda. Será conveniente, en algún momento futuro, examinar en profundidad el *denouement* de estas negociaciones, y a la vista de ello merecerá sin duda la pena examinar más de cerca también la práctica de las negociaciones. De momento, solo se puede especular sobre cuál será el resultado final y cuándo se producirá ese resultado. El único punto que parece indiscutible es que en la etapa de la OMC se ha invertido la importancia relativa de las funciones legislativas y judiciales de la OMC. En comparación con la etapa del GATT, cuando la efectividad del sistema de solución de diferencias estaba disminuida por la capacidad de los países demandados de bloquear medidas, la Organización sucesora, la OMC, es mucho más fuerte y se utiliza con mucha más frecuencia. Al mismo tiempo, los Miembros de la OMC tienen más dificultades para llevar a cabo nuevas negociaciones que en el marco del GATT, en el que había un grupo más reducido de partes contratantes.

Es necesario hacer algunas observaciones sobre los métodos y las fuentes utilizadas en este estudio. Las fuentes documentales, naturalmente, ocupan un lugar destacado en la lista de fuentes, que incluye tanto fuentes primarias como secundarias. Con respecto al GATT, eso significa aprovechar los recursos archivados que están todavía en pleno proceso de catalogación, pero a otros estudiosos les gustará saber que los documentos están en manos muy capacitadas y en vías de que pueda accederse a ellos de forma más general. Los recursos documentales primarios de la OMC son impresionantes, dada la proliferación de documentos y el carácter más transparente de la institución; el investigador se encuentra entorpecido por la abundancia. En cuanto a las fuentes secundarias, Birkbeck (2009:13) subestimó el asunto cuando señaló que "[l]a magnitud de la documentación sobre la gobernanza de la OMC y la reforma institucional es grande". En el mundo académico ha habido quien ha estudiado la estructura y los procesos de decisión de las organizaciones internacionales desde la Liga de Naciones y las primeras etapas de las Naciones Unidas[2], y la OMC ha estado sometida a un profundo examen desde su creación. El universo de los especialistas académicos en esta institución concreta ha crecido desde las fracasadas conferencias ministeriales, primero la de Seattle (1999) y luego la de Cancún (2003), dos acontecimientos que dieron lugar a mucha reflexión por parte de la comunidad interesada por el comercio exterior y al establecimiento de dos comisiones formales. Hay muchos documentos y publicaciones dedicados a los problemas de la OMC, y sus posibles soluciones,

lo que incluye sobre todo los trabajos de las comisiones Sutherland (2005) y Warwick (2007). Los lectores entenderán que, aunque me haya servido mucho de esta documentación, no haya hecho un análisis exhaustivo de ella. El espacio no lo habría permitido.

Esta historia es una empresa deliberadamente ecléctica que analiza la OMC en varias dimensiones, en especial las "tres grandes" dimensiones del Derecho, la Economía y la Política. Por eso, aprovecha las construcciones teóricas y los anteriores trabajos académicos sobre cada una de estas esferas. Es una gran ironía que, aunque las ganancias del comercio se basen en la importantísima división del trabajo, un buen analista de este tema se vea obligado, en la práctica, a violar el principio de forma rutinaria. Quien intente comprender los resultados de la OMC valiéndose exclusivamente de una sola dimensión está condenado al fracaso. Por eso, he intentado siempre mostrar que esta Organización se encuentra en el cruce de los tres caminos, además de algunos otros, y que es necesario seguir el rastro de papel de todos ellos para entender cómo opera la Organización. Me he centrado en la presentación de los hechos más que en dar forma a estos hechos en una progresión lineal que induciría a error, y he intentado que el análisis sea ameno para quienes no son especialistas y revelador para los especialistas. Por mucho que el análisis de las teorías y minucias pueda ser interesante para los defensores de perspectivas intelectuales divergentes, esa labor puede degenerar demasiado fácilmente en el tipo de debate que ha hecho que muchos de nosotros utilicemos el término "académico" como sinónimo de "intrascendente", "vacío" o "tedioso". Este estudio no intenta apoyar o socavar ninguna teoría en los campos vecinos de la Economía del Comercio, el Derecho, la Economía Política, la Teoría de las Negociaciones o las otras muchas disciplinas académicas que puedan utilizarse para estudiar cómo se comportan los agentes nacionales, los negociadores, los grupos especiales de solución de diferencias o las organizaciones internacionales. Sin embargo, en interés de la transparencia, es conveniente reconocer que, por formación y carácter, soy un científico político y como tal puedo dar a las facetas políticas de un tema una importancia mayor de la que le daría un abogado o un economista.

Es posible que este eclecticismo deje a algunos lectores preguntándose de qué hipótesis sobre las causas de los acontecimientos reseñados se parte. Bosques enteros se han cortado para hacer los libros en los que los historiadores y filósofos discuten en qué medida son el pueblo, las ideas, los recursos o la suerte los motores de la historia. "Mucho de lo que pasa se debe a las personas individuales" -según Peter Sutherland- porque "los acontecimientos humanos no suceden de forma inexorable".[3] Quizá sea cierto y la historia de la OMC se explicaría entonces principalmente como producto de las decisiones clave de un pequeño círculo de personas indispensables. Sin embargo, tal punto de vista sería demasiado estrecho y habría que ser un romántico de las dimensiones de Byron para creer que el curso de la historia está determinado únicamente por personas individuales que deciden con sus actos. La historia de la OMC no puede entenderse si se apela únicamente al concepto de un gran hombre (o persona), igual que también nos equivocaríamos si borrásemos totalmente las ideas inspiradoras de economistas y teóricos del Derecho, o si las considerásemos solo como una superestructura institucional que descansa en una base materialista, o sencillamente como el resultado fortuito de acontecimientos exógenos tales como el final de la Guerra Fría; se trata más bien de un proceso que abarca "todo lo antedicho". Pretendo dar a las personas

individuales, en la historia que trazo a continuación, lo que les corresponde pero también situar las decisiones que adoptaron, o dejaron de adoptar, en un contexto que tenga en cuenta desde el primer momento cómo fue posible que tuvieran la oportunidad de adoptar las decisiones que adoptaron.

Consideremos cómo influyeron estos distintos factores en dos acontecimientos importantes que se describen en este libro, a saber, la creación de la OMC y las dificultades de la Ronda de Doha. La posibilidad de conseguir lo primero no se hubiera planteado sin las ideas y los actos de unas personas decisivas: la OMC no existiría si el especialista en Derecho estadounidense John Jackson no la hubiera concebido, los estadistas canadienses no hubieran traducido sus ideas en propuestas concretas y dirigentes, como el Sr. Sutherland, no hubieran llevado a la Ronda Uruguay hacia una conclusión con éxito. Sin embargo, estas ideas y actos podrían no haber dado ningún resultado si sus autores no hubieran tenido la buena suerte de actuar en tiempos optimistas en los que los países desarrollados celebraban el colapso del comunismo, los países en desarrollo buscaban soluciones más orientadas al mercado y las recesiones parecían una cosa del pasado. La propuesta vino también en un período en el que el conjunto del sistema estaba dispuesto todavía a permitir que un pequeño número de Miembros asumieran el liderazgo. Si lo único importante fueran las ideas y las personas, cabría esperar que la Ronda de Doha se habría ya terminado. Su estructura responde esencialmente a las mismas coordenadas que la Ronda Uruguay, su predecesora, y ha tenido también su dosis de liderazgo inspirado e inspirador, pero se produce en un momento en el que la cautela gana la baza al optimismo y el poder está menos concentrado. Los negociadores de esta Ronda se han encontrado con obstáculos mucho más altos que sus predecesores, algunos fuera del sistema de comercio y otros puestos por ellos mismos, y por eso no han podido eliminarlos. Igual que ningún factor puede explicar por sí solo el éxito de la primera etapa, las dificultades de la segunda no se pueden atribuir a una sola causa.

Una cuestión que sé que puede irritar a algunos lectores es la forma en que he intentado en todo momento evitar el partidismo. La objetividad es una virtud primordial en la tradición académica en la que he sido educado y por lo tanto nunca me he sentido cómodo con esos estudios en los que se hacen pocos esfuerzos por distinguir el análisis de la defensa. Esa confusión es un vicio que quizá se practique con más intensidad en los estudios de política comercial que en otros ámbitos ya que los defensores de unos mercados abiertos están muchas veces tan convencidos de la corrección de su postura y se sienten tan por encima de sus críticos que no quieren que se les escape ninguna oportunidad que se les ofrezca de defender la causa. Igualmente los críticos de los mercados libres son propensos a recargar sus obras con grandes dosis de comentarios y quizá sean algo más propicios que sus antagonistas partidarios del mercado a hacer esa defensa de forma *ad hominem*. Una historia escrita desde una de las dos posturas opuestas tomaría partido, sería crítica con las posturas de países o políticos concretos y distribuiría alabanzas y condenas de acuerdo con una serie implícita o explícita de criterios que responderían a la correcta receta de política pública. No es este mi propósito. Soy plenamente consciente de que la auténtica objetividad es ilusoria, ya que ninguno de nosotros puede escapar totalmente a sus tendencias (en especial aquellas de las que no es totalmente consciente), pero no obstante he intentado ser tan ecuánime en mi forma de tratar los hechos, los acontecimientos, los defensores

de posturas y los analistas como es compatible con mi deseo de presentar una relación que se atenga a los hechos y sea coherente. Las mismas observaciones cabe hacer a cualquiera que espere que en este libro se denigre a personas concretas que podrían ser objeto de críticas particulares. En el curso de mis entrevistas con muchos de los negociadores presentes y anteriores he tropezado con no pocas personas de ideas firmes con respecto a quién es más responsable del aparente fracaso de la Ronda de Doha, o de otras supuestas insuficiencias de la gestión de la OMC o de asuntos conexos. También he encontrado que el objeto de dichas críticas varía mucho, y que algunos comentaristas consideran criticables a las mismas personas a quienes otros alaban, y a la inversa. Mi conclusión es que no puedo abrigar la esperanza de dirimir las alegaciones divergentes sin hacerme culpable de violentar la norma más general de evitar el partidismo. Baste con decir que los miembros de la comunidad política de Ginebra tienen tendencia a resistirse a sacar defectos a alguien que forme parte del grupo (por ejemplo, es bastante raro oír a un Embajador hablar de forma crítica de otro, mencionándolo por su nombre) pero son menos reacios cuando se trata de criticar a quienes ocupan puestos más elevados. Eso incluye ministros, primeros ministros y presidentes de otros países, aunque por lo general no los suyos propios, así como cada una de las personas que han ocupado el cargo de director general de la OMC.

La honradez me obliga a confesar que he faltado a la objetividad en dos ocasiones. Una de ellas es cuando se ha tratado de la sede de la OMC, el Centro William Rappard. En mi opinión es uno de los dos edificios auténticamente bellos que sirven como sede de organizaciones internacionales.[4] La segunda ocasión es cuando me he referido a la comunidad interesada por la política comercial, en Ginebra, compuesta por cientos de personas a quienes tengo en gran aprecio y quienes, a pesar de las diferencias que las separan en cuestiones políticas, comparten la misma devoción por el ámbito en que se mueven. En los últimos decenios he podido conocer y admirar a muchos de ellos, y he disfrutado de las oportunidades que mi trabajo me ofrece de coquetear con lo que los antropólogos llaman observación participante. El miembro típico de esta pequeña comunidad diplomática puede negociar al menos en dos lenguas, conversar en tres, imprecar en cuatro y ordenar comida y bebida en cinco o más. Muchos de ellos dominan el arte de parecer despejados en reuniones a las 9.00 h. de la mañana, aunque procedan de husos horarios alejados de Ginebra seis horas y su "jet lag", o descompensación horaria, les haya forzado a despertarse apenas dos horas después de haberse dormido. En las reuniones ministeriales o de otro tipo se puede llegar a negociar, cuando es necesario, 24 horas durante dos o incluso tres días seguidos. Las paredes de sus despachos están muchas veces decoradas con copias enmarcadas de sus credenciales y de las alabanzas de sus ministros, a veces junto a colecciones de arte que quizá solo estén unidas por el vínculo de los cargos que el propietario ha desempeñado en los distintos países de origen de las piezas. En los cajones de sus escritorios se mezclan los billetes arrugados de anteriores misiones con manojos de cables, adaptadores, objetos de tocador de viaje, una colección de tarjetas oro de viajero frecuente y unos formularios para reclamar gastos de viaje que todavía no se han rellenado. Mantienen a mano los voluminosos pasaportes, repletos de sellos rutinarios de los principales centros de conexiones aéreas y de los visados de una página, multicolores, con hologramas, preferidos por otros países que solo atraen a los diplomáticos más entregados y a los turistas más aventureros. Su observación es interesante.

Se impone una indicación sobre las denominaciones. Los apelativos de personas y lugares utilizados en este libro son los utilizados en el momento en que sucedían los hechos correspondientes. Por consiguiente, Hong Kong se convierte en "Hong Kong, China" el 1º de julio de 1997. La misma norma general se aplica a otros Estados existentes en un momento dado pero que posteriormente se dividieron en unidades más pequeñas, como Checoslovaquia y la Unión Soviética. En el caso de la Unión Europea, por razones de sencillez se utilizan los términos "Comunidad Europea" en las referencias anteriores al 1º de diciembre de 2009, fecha en la que la Unión Europea adquirió personalidad jurídica (en referencias formales anteriores de la OMC se hablaba de "Comunidades Europeas"). En cuanto a las personas, los apelativos que se utilizan para denominarlos hacen referencia también a su situación jurídica en el momento de los hechos. Los estadistas británicos que fueron incluidos en el Burke's Peerage, o recibieron un título superior, como Lord Brittan y Lord Mandelson, son denominados en función de sus títulos actuales cuando se hace referencia a declaraciones o escritos recientes pero son identificados por los apelativos que tenían cuando los acontecimientos se registraron.

Este estudio, como historia con tendencia biográfica, se basa no solo en los documentos a disposición del público, los archivos de la OMC y fuentes secundarias, sino también en información obtenida mediante entrevistas y correspondencia con los participantes. Mi forma de actuar con respecto a las últimas fuentes mencionadas exige alguna explicación. Cuando Tucídides hacía la crónica de las Guerras del Peloponeso no pudo reproducir exactamente los discursos porque "siempre era difícil mantenerlos en la memoria palabra por palabra", de modo que su forma de proceder era "hacer que los oradores dijeran lo que en [su] opinión se exigía en las distintas ocasiones, por supuesto respetando lo más exactamente posible el sentido general de lo que realmente se dijo".[5] El milagro moderno que representa la grabadora de voz, a lo que hay que sumar los imperativos de la integridad académica, me impiden hacer uso de una creatividad del mismo tipo. No obstante, al reproducir lo dicho por mis entrevistados me he tomado un cierto margen de discrecionalidad. Esta discrecionalidad supone aclarar un poco las oraciones para eliminar los "uhms" y los "ahs", los comienzos en falso o las repeticiones, y las palabras utilizadas como muletas para dar tiempo a la memoria, que tan comunes son en el idioma hablado, y también las correcciones de los errores gramaticales que cometen con frecuencia, pero no en exclusiva, quienes utilizan el inglés como segundo idioma. Como ejemplo extremo e hipotético, una frase dicha oralmente que quizá sería exacto transcribir como: "Siempre se quejó, ya sabe usted, siempre se quejó de las normas de origen y, ¡uhm! sobre [pausa] ¿qué era? ¡oh, sí!- la progresividad arancelaria", yo la reproduciría como: "Siempre se quejaba de las normas de origen y de la progresividad de los aranceles". Nunca he añadido ningún nombre, adjetivo o adverbio que el entrevistado no usase y los únicos cambios que he hecho en los verbos han sido para asegurar su correcta conjugación. En cuanto a la cita de las fuentes, en casi todos los casos he indicado quién y cuándo, pero en un pequeño número de entrevistas he decidido no mencionar la entrevista concreta o citarla de forma tal que se mantuviera la anonimidad de la fuente. A veces he actuado así para evitar problemas a los entrevistados (algunos de los cuales han podido ser notablemente francos aunque la grabadora de voz digital estuviera a la vista) y a veces para hacer ese mismo favor a las personas a las que se aludía. Siempre he dado a los entrevistados

la oportunidad de revisar y aclarar las citas que reproducía de ellos ya que considero más importante ofrecer una transcripción exacta de sus recuerdos e ideas que hacer una transcripción precisa de las palabras pronunciadas. En los casos en que los cambios que hice fueron algo más que pequeñas modificaciones, he señalado ese cambio indicando que la cita procede de la "correspondencia con el autor" y no de una "entrevista con el autor", y he insertado la fecha de la correspondencia posterior más que la de la entrevista original.

Escribir historia contemporánea significa tener algunas fuentes primarias al alcance de la mano, lo que puede ser al mismo tiempo una bendición y una maldición. Quien haya recibido una formación como historiógrafo (como yo la recibí hace cuatro decenios) o se haya puesto realmente a escribir historia (como he hecho a lo largo de los últimos años) entenderá que las fuentes vivas pueden ser incluidas en ocasiones en una de estas tres categorías problemáticas: las que todavía participan en el juego y, por consiguiente, se sienten obligados a mantener las espadas en alto, en especial mientras sigan en duda los resultados de la Ronda de Doha; las que recientemente se retiraron del juego y desean dar un toque positivo a su participación en los acontecimientos, ya sea atribuyéndose el crédito de avances o rechazando la condena por retrocesos; y las que han dejado el juego hace ya algún tiempo y, cuando se les pide que revelen las deliberaciones internas en sus países o las de ellas mismas, aducen mala memoria, sea esta afirmación real o solamente táctica. Afortunadamente, ese cinismo solo se manifiesta en alguna ocasión y doy las gracias a las muchas personas que han sido generosas con su tiempo, sus recuerdos e ideas. Estoy especialmente agradecido a los entrevistados que se extendieron en su respuesta más allá de las preguntas inmediatas que yo les había hecho sobre la secuencia de los acontecimientos en que habían participado. Las observaciones de los Sres. Ujal Bhatia, Pascal Lamy y John Weekes durante mis entrevistas con ellos me ayudaron a reformular o dirigir mis investigaciones por caminos que ni siquiera había imaginado antes de entrevistarme con ellos. No obstante, la honradez me obliga a admitir que los entrevistados no siempre rindieron los mismos frutos. A veces, lo más interesante que una fuente tenía que decir, relatando acontecimientos que no todos conocían o transmitiendo opiniones poco halagadoras para su interlocutores, venían precedidas o seguidas inmediatamente o rápidamente por una declaración en la que afirmaban que la declaración no debía atribuírseles. No se trata de que el historiador se tome estas cosas de forma personal. Si los negociadores están suficientemente curtidos como para saber que no pueden esperar que sus interlocutores revelen hasta dónde pueden realmente llegar, y los diplomáticos entienden que lo que unos se dicen a otros no es siempre una declaración transparente y completa, el científico social no debe abrigar esperanzas que sean poco realistas por elevadas.

Los lectores observarán también la frecuencia con que intento cuantificar las tendencias. Siempre que ha sido conveniente y posible he seguido los pasos de Sir William Petty, que explicaba hace ya más de tres siglos que su método de "Aritmética política" se basaba no solo en "utilizar términos comparativos y superlativos, y argumentos intelectuales" sino en expresarse "en términos de *número, peso* o *medida*; utilizar solo argumentos razonables, y considerar solo las causas que tienen un fundamento visible en la naturaleza" (Petty, 1690: página 244). Imbuido de esa mentalidad ofrezco diversas estadísticas descriptivas de las

características económicas básicas de los Miembros de la OMC y de la forma en que se relacionan entre sí, normalmente en series temporales que comparan la etapa de la OMC con la etapa del GATT, que distinguen entre diferentes fases en la etapa de la OMC, o ambas cosas. Sin embargo, he limitado deliberadamente la presentación de estadísticas descriptivas y he renunciado a utilizar estadísticas inferenciales. Aunque sé que en varias ocasiones en las que hubiera podido alegar más convincentemente la existencia de una relación estadística presentando una regresión que mostrase cómo una determinada variable dependiente se relacionaba con un conjunto de variables independientes, también sé que esta es la forma más rápida de perder a la mitad de los lectores. Siempre que me he visto forzado a elegir entre facilidad y rigor analítico he optado por lo primero.

Tengo una enorme deuda de gratitud con varias personas que me han ayudado en la investigación y en la redacción de este estudio. Quizá no hubiera podido escribir sobre los orígenes de la OMC sin la incansable ayuda de Debra Steger, que me transmitió sus recuerdos y su sabiduría sobre este y otros temas. Ella y Bill Crosbie me ofrecieron también una ayuda incalculable preparándome entrevistas y poniendo a mi disposición documentos de archivo canadienses. Mi deuda con Julio Lacarte es tan grande como mi admiración por su experiencia, su capacidad y sus logros. Debo dar las gracias también a los muchos miembros de la Secretaría de la OMC que me ayudaron a desenterrar hechos, datos, documentos y fotografías, o a revisar el manuscrito en busca de errores u omisiones. Debo dar las gracias, entre otros, a Rolf Adlung, Rob Anderson, Trineesh Biswas, Cathy Boyle, Maria Bressi, Antonia Carzaniga, Isabelle Célestin, Victor do Prado, Johann Human, Patrick Low, Hamid Mamdouh, Serafino Marchese, Juan Marchetti, Anthony Martin, Ross McRae, Anna Caroline Müller, Laoise NiBhriain, Maika Oshikawa, Peter Pedersen, Cedric Pene, Maria Pérez-Esteve, Paulette Planchette, Shishir Priyadarshi, Keith Rockwell, Martin Roy, Marta Soprana, Antony Taubman, Raul Torres, Lee Tuthill, Janos Volkai y Rufus Yerxa. Debo dar las gracias en especial a Maria Verastegui, sin la que hubiera sido imposible el Apéndice Biográfico. Ankur Mahanta me ayudó amablemente a preparar los cuadros del capítulo 7. He aprovechado las observaciones y críticas de Clem Boonekamp, Arancha González, David Hartridge, Bernard Hoekman, Alejandro Jara, Gabrielle Marceau y Ramon Torrent. Sobre todo, estoy agradecido a Pascal Lamy que me ha dado su consentimiento y su apoyo en este proyecto. Los posibles errores que puedan seguir subsistiendo son totalmente míos.

Concluyo lamentando la longitud del trabajo que sigue. Los negociadores comerciales, a veces, definen los "servicios" como "algo que no hace daño cuando se te cae en un pie", y de acuerdo con esta definición la versión en papel de este libro no es un servicio. Después de pedir perdón a los lectores por los posibles daños a sus pies, solo puedo hacer mío el lamento de Pascal: "He hecho esto muy largo porque no he tenido tiempo de hacerlo más corto".[6]

Craig VanGrasstek
Washington DC
Junio de 2013

Notas

1 Véase *Una nueva política comercial para Europa en el marco de la Estrategia Europea 2020*, resolución 2010/2152(INI) del Parlamento Europeo, de 27 de septiembre de 2011.

2 Véanse, por ejemplo, Koo (1947) y McIntyre (1954). Para un examen de las principales tendencias teóricas de estos estudios durante la primera mitad de siglo, véase Martin y Simmons (1998).

3 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland el 18 de enero de 2013.

4 El otro edificio que sirve de sede y que cumple los requisitos es el edificio principal (innominado) de la Organización de los Estados Americanos, en Washington DC.

5 *La Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro I, capítulo I, párrafo 22.

6 Blaise Pascal, carta a los jesuitas de 23 de octubre de 1656 (carta XVI de sus *Cartas provinciales*).

Parte I

Los fundamentos de la OMC

Capítulo 1 Teoría y práctica del sistema multilateral de comercio 3

Capítulo 2 La creación del sistema multilateral de comercio 41

1 Teoría y práctica del sistema multilateral de comercio

> El prejuicio que relega o ensalza cualquier ámbito del conocimiento o facultad de la mente delata no solo un error de juicio sino también la falta de esa modestia intelectual que es inseparable de una devoción sincera y pura por la verdad.
>
> George Boole
> *Una investigación sobre las leyes del pensamiento* (1854)

Introducción

El pensamiento es el padre de la acción y el sistema multilateral de comercio nunca se hubiera construido si no hubiera sido imaginado primero. Sin embargo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) no es solo producto de una idea o de una escuela de pensamiento. Al contrario, representa la confluencia y a veces también el conflicto de tres áreas distintas de la teoría y la práctica: tanto el derecho, como la economía y la política han reforzado y han limitado la capacidad de los países de colaborar en la creación y el mantenimiento de un sistema basado en normas en el que miembros con niveles muy distintos de desarrollo económico y un poder político asimétrico cooperan para reducir los obstáculos al comercio. Por consiguiente, es conveniente empezar esta historia por un examen de la prehistoria intelectual de la OMC, así como de los debates contemporáneos que se produjeron en cada una de estas áreas.

Para que pudiera crearse un orden multilateral del comercio era necesario que concurrieran tres factores importantes, a saber, la aparición de dos ideas y la solución de una paradoja. La primera de las ideas es que los países son soberanos y, por consiguiente, tienen el control de su propio destino, pero también que la mejor forma de ejercer la soberanía es establecer acuerdos vinculantes con otros Estados para poner límites voluntarios y recíprocos al ejercicio de su soberanía. Por consiguiente, era necesario idear y respetar el derecho internacional, lo que incluye las formas y normas de la diplomacia, el protocolo, los tratados, las conferencias y finalmente el establecimiento de organizaciones internacionales. Los primeros pasos en la creación del sistema legal moderno se dieron en los siglos XVII y XVIII a partir de especulaciones sobre el derecho natural, pero un auténtico sistema de derecho internacional no existe hasta que los Estados no elaboran un cuerpo general de derecho positivo basado en tratados. La OMC es expresión de esa idea, pero también se enfrenta al hecho de que los Estados han creado otras organizaciones internacionales (lo que plantea problemas de coherencia) y han protegido al mismo tiempo celosamente su propia soberanía (lo que limita su voluntad de negociar compromisos y de aplicarlos).

La segunda idea, y la más importante para esta faceta concreta del orden internacional, es que los países pueden extraer ganancias mutuas de un comercio más libre. Los políticos no liberalizarán los mercados a no ser que piensen que sus países tienen interés individual y colectivo en aprovechar una división internacional del trabajo basada en la ventaja comparativa y las economías de escala. El estudio sistemático de la economía, a diferencia de las ciencias políticas y el derecho, es un hecho bastante reciente. Teniendo en cuenta que esta esfera de pensamiento apareció más de dos milenios después de que los griegos iniciaran el estudio científico de la historia y la política, la rapidez con que los economistas establecieron las ideas básicas de su disciplina es notable (véase el cuadro 1.1). Los principales argumentos en favor de la apertura de los mercados se elaboraron a finales del siglo XVIII y principios del XIX y arrumbaron las doctrinas mercantilistas que prevalecían en ese momento y que consideraban que la riqueza era intercambiable con el poder y que el comercio exterior era la continuación de la competencia internacional por medios distintos de la guerra abierta. El principal objetivo del mercantilismo había sido gestionar el comercio exterior para maximizar las exportaciones, reducir al mínimo las importaciones y obtener así excedentes comerciales que permitieran acumular metal (es decir, oro y plata). Estos metales preciosos podían convertirse a continuación, cuando era necesario, en ejércitos, navíos y otros instrumentos del poder. La aparición de ideas económicas más cooperativas, junto con el establecimiento de un sistema estatal basado en normas, dio a los países el motivo y los medios para negociar tratados que establecieran unas relaciones económicas más próximas. Aunque la justificación intelectual de la libertad de comercio sea impresionante, no siempre convence a sus críticos. Los defensores de los mercados abiertos tienen que vérselas con críticas continuas a los fundamentos y las consecuencias de sus ideas.

El tercer factor se relaciona con el poder y la paradoja de este. Las ideas jurídicas y económicas en que se fundamenta el sistema de comercio tienen por objetivo crear un orden mundial en el que el poder tenga un papel menos importante y en el que los países más poderosos estén limitados por la ley o por el reconocimiento del interés mutuo. No obstante, el poder sigue siendo indispensable para el establecimiento de un orden internacional. De no ser por la actuación de dos sucesivas potencias hegemónicas -cada una de las cuales utilizó su poder para crear y mantener un régimen de acuerdos comerciales de apertura de los mercados- es poco probable que las ideas jurídicas y económicas en que se basa el sistema multilateral de comercio hubiesen pasado de la especulación a la práctica. Gran Bretaña desempeñó este papel desde mediados del siglo XIX hasta principios del siglo XX, seguida por los Estados Unidos después de un período lamentablemente desprovisto de liderazgo y turbulento entre las dos guerras mundiales. El sistema de acuerdos bilaterales de comercio, vinculados entre sí, que los países habían negociado durante el período de hegemonía británica fue sustituido, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el precursor de la OMC. Estos dos poderosos Estados ayudaron a establecer y aplicar normas que garantizaban la igualdad judicial y posibilidades económicas a otros Estados que, en etapas anteriores de la historia, hubieran estado sometidos a un ejercicio de poder mucho más ostensible y unilateral.

En este capítulo se analizan estos tres factores y la forma en que a veces han sumado fuerzas y otras veces se han contradicho. El análisis se realiza en tres etapas. En la primera se examinan la evolución de los fundamentos jurídicos, económicos y políticos, en ese orden, y la forma en que

Cuadro 1.1. Acontecimientos fundamentales en la evolución de los fundamentos jurídicos, económicos y políticos de un sistema multilateral de comercio

395 a.C. aprox.	La crónica de Tucídides de la Guerra del Peloponeso inaugura la tradición realista en la teoría y la práctica de la gestión de los asuntos estatales, según la cual "los fuertes hacen lo que quieren y los débiles lo que tienen que hacer".
1532	Niccolò Machivelli, *Il Principe [El príncipe]* exposición clásica del realismo político a principios de la Era Moderna.
1625	Hugo Grotius, *De Jure Belli ac Pacis [Sobre el Derecho de Guerra y de Paz]*, primera obra de derecho internacional. Basada principalmente en el derecho natural más que en el derecho positivo, defiende la libertad de los mares.
1648	El Tratado de Westfalia pone término a la Guerra de los Treinta Años y establece el principio de que los Estados son soberanos y jurídicamente iguales.
1748	Montesquieu, *De l'esprit des lois [El espíritu de las leyes]*, defiende el carácter pacífico del comercio.
1758	Emer de Vattel, *Du droit des gens, ou Principes de la loi naturelle [Derecho de gentes]*, que representa el desplazamiento del derecho natural en favor del derecho positivo como fundamento del derecho internacional.
1776	Adam Smith, *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones]*, primera defensa amplia y coherente de los beneficios económicos de la libertad de comercio.
1791	Alexander Hamilton, *Report on Manufactures [Informe sobre el asunto de las manufacturas]*, primera crítica de la libertad de comercio desde la perspectiva de un país en desarrollo.
1795	Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden [Sobre la paz perpetua]*, primera demanda de organizaciones internacionales.
1814-1815	Congreso de Viena, primer intento serio del mundo moderno de establecer un sistema de paz basado en el derecho internacional y en una organización internacional.
1815	Establecimiento en Viena de la Comisión Central para la Navegación del Rin, que puede sostenerse que es la primera organización comercial regional.
1817	David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation [Principios de economía política y tributación]*, que desarrolla la teoría de la ventaja comparativa, aportando una justificación universal a la libertad de comercio.
1865	La Unión Telegráfica Internacional, fue la primera organización internacional moderna.
1899	Conferencia Internacional de Paz celebrada en La Haya, que dio lugar a la Convención para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales y (en 1902) la Corte Permanente de Arbitraje.
1919	Se establecen la Sociedad de Naciones y Organización Internacional del Trabajo, ambas con sede en Ginebra.

condujeron a la creación del sistema de comercio. Esta evolución secular de la teoría y de la práctica llevó a la creación del GATT en 1947 y explica en gran medida el desarrollo de la OMC. En la situación actual, sin embargo, estos factores pueden considerarse más bien retos que fundamentos; por lo que en la segunda parte del análisis se examinan los retos jurídicos, económicos y políticos que se plantean a la OMC. En ese examen se destaca que, en la sustitución del *ancien régime* por el nuevo orden, hubo más cambio que continuidad, hasta el punto de sentirme tentado a calificarlo de desorden. Los años transcurridos desde la creación de la OMC se han caracterizado por rápidos cambios en la forma de practicarse el comercio y las consecuencias sobre la distribución de la riqueza y el poder. La tercera y última parte del análisis es ofrecer una rápida reseña de la forma en que los temas expuestos en este capítulo se desarrollan en el resto del libro.

Este es necesariamente un trabajo de síntesis, ya que hay que resumir siglos de debate y de evolución en unas pocas páginas. Se tratarán las cuestiones jurídicas, económicas y políticas

por separado, pero los lectores notarán que los límites entre estos ámbitos son frecuentemente borrosos tanto en la teoría como en la práctica. Abundan los ejemplos de transgresión creativa de los límites, especialmente entre los primeros exploradores intelectuales de estos temas. Hugo Grotius, por ejemplo, que fue el primer erudito en el campo del derecho internacional pero estaba más inclinado a hablar de justicia que de derecho, quizá pudiera ser calificado con más exactitud de liberal que de jurista. Igualmente, quienes estimen que Adam Smith era un consumado liberal pueden sorprenderse al comprobar que este economista político era en gran medida un hombre de la época guerrera en que vivía. Tampoco cabe considerar que todos los científicos políticos son descendientes intelectuales de Tucídides y de Maquiavelo. Muchos de ellos ven en las relaciones internacionales más cooperación que anarquía y, por su naturaleza, son más liberales que realistas en sus planteamientos, mientras que otros invaden el terreno de los juristas adoptando una visión de las instituciones basada en el derecho público. En resumen, las fronteras que supuestamente separan estas disciplinas no siempre se respetan. De haber sido así, quizá la OMC nunca hubiera llegado a existir.

Fundamentos jurídicos e institucionales

Las organizaciones internacionales son, ante todo y sobre todo, expresión del derecho internacional, y el derecho es fundamental para la OMC. Según un análisis (Birkbeck, 2009: 15), "la mayoría de los estudios sobre la gobernanza y la reforma institucional en el marco de la OMC coinciden en que un objetivo básico, si no el objetivo básico de la OMC, debe ser proteger un enfoque estable, multilateral y basado en normas del comercio internacional". El derecho aporta una mayor certidumbre a las relaciones entre los Estados y limita lo que, en otras circunstancias, podría ser una búsqueda caótica y autodestructiva del interés nacional. Los responsables de las decisiones de un país no deben albergar dudas sobre sus compromisos ni sobre los compromisos asumidos por sus interlocutores comerciales. Por ejemplo, las empresas deben saber qué aranceles deben pagar y qué obstáculos no arancelarios deben superar para ofrecer mercancías y servicios en un mercado extranjero. Esa certidumbre procede del amplio y creciente universo legal generado, en primer lugar, por los tratados que los Estados negocian y, luego, por las decisiones que interpretan y aplican esos acuerdos.

Teóricamente, los Estados podrían liberalizar el comercio sin recurrir al derecho internacional y a la negociación de acuerdos vinculantes, pues cada uno de ellos tiene la posibilidad de abrir sus mercados autónomamente. También pueden establecerse acuerdos bilaterales mediante una negociación tácita: un país B puede responder con la misma moneda a las medidas autónomas de liberalización adoptadas por un país A. Estas formas de liberalización estaban de moda en la Gran Bretaña de mediados del siglo XIX y fueron defendidas teóricamente por el economista John Stuart Mill (1806-1873) y, en la práctica, por el industrial y político Richard Cobden (1804-1865). Mill sostenía que un país saldría beneficiado de una liberalización unilateral del comercio incluso si no había reciprocidad por parte de sus interlocutores, y Cobden constató que era más probable que los políticos de otros países abrieran sus mercados si esta acción no se percibía como una concesión a los ingleses.[1] La abolición unilateral por Gran Bretaña de las Leyes del Maíz proteccionistas en 1846 fue el primer paso importante del movimiento hacia el libre comercio en Europa y fue anterior a la negociación del Tratado de

Cobden-Chevalier con Francia en 1860. En ese año crucial de 1846 se produjo otra forma de liberalización autónoma más compleja, cuando el Canadá y los Estados Unidos entablaron una serie singular de negociaciones tácitas en virtud de las cuales cada uno de los dos países promulgó leyes que reducían los aranceles aplicados a productos de interés para su vecino. Esta negociación, que se hizo sin necesidad de llegar a ningún acuerdo expreso entre los países, fue ocho años anterior a la negociación del primer (y finalmente efímero) acuerdo de libre comercio entre esos dos interlocutores de América del Norte.[2] El mismo fenómeno puede observarse en nuestro tiempo: algunos países optan por la liberalización, reduciendo los aranceles de forma autónoma, y estas decisiones pueden verse reforzadas por la ampliación de las cadenas de suministro de la producción multinacional. Por muy sorprendentes que sean estos ejemplos históricos y contemporáneos, los resultados de una liberalización autónoma o tácita son tan seguros como sea firme la voluntad de algunos países de respetar las decisiones que adoptaron libremente. Las medidas de apertura de los mercados que no estén reflejadas en obligaciones plasmadas solemnemente en tratados pueden resultar efímeras.[3]

Los orígenes del derecho internacional

El desarrollo del sistema estatal y del derecho internacional fue anterior al surgimiento de las ideas económicas modernas. Aun así, una de las primeras motivaciones para el establecimiento del derecho internacional fue promover unas relaciones económicas pacíficas. En general se considera que Hugo Grotius (1583-1645) es el fundador del estudio del derecho internacional y como defensor de la libertad de los mares, fue uno de los pioneros de la tradición del libre comercio. En un momento en el que el derecho internacional era más una aspiración que un hecho, Grotius basó su argumentación principalmente en la existencia del derecho natural. La obra de Grotius, *De Jure Belli ac Pacis* (1625) se adelantó un siglo y medio a la justificación económica de la apertura de los mercados. Otros pensadores políticos de su época defendieron igualmente que la libertad de comercio ejerce una influencia pacífica en los países, asociando los mercados abiertos con la paz y el proteccionismo con la guerra.[4]

Grotius murió tres años antes de que sus contemporáneos concluyeran la Paz de Westfalia, un tratado que en 1648 puso fin a los enfrentamientos religiosos de la Guerra de los Treinta Años y sirvió de base a una nueva concepción de la soberanía estatal. Según el sistema de Westfalia, todos los Estados se consideraban independientes y jurídicamente iguales, disfrutando cada uno de ellos del derecho fundamental de autodeterminación y de no intervención de potencias extranjeras. Esos mismos Estados tenían también el derecho de concertar tratados -el Tratado de Westfalia era uno más- por medio de los cuales establecían obligaciones jurídicas recíprocas. Aunque ese tratado se recuerda normalmente por sus disposiciones sobre asuntos relacionados con la guerra y la paz, tiene también el objetivo de restaurar el comercio. En el artículo LXIX, por ejemplo, los signatarios del tratado acuerdan lo siguiente[5]:

> Y como interesa mucho al Público que con la Conclusión de la Paz se restablezca el Comercio, a tal fin se ha acordado que los Peajes, las Aduanas, así como también los Abusos de la Bula de Brabante, y las Retorsiones y Arrestos, que se deriven de ello,

> junto con los Certificados extranjeros, las Exacciones, las Retenciones; lo mismo que los Gastos y Cargas excesivos de Correos, y los demás Obstáculos al Comercio y la Navegación, introducidos en su Perjuicio y en contra del Interés Público, aquí y allá, en el Imperio, con ocasión de la Guerra, y últimamente por una Autoridad privada, contra sus Derechos y Privilegios, sin el consentimiento del Emperador y de los Príncipes del Imperio, sean totalmente eliminados; y la antigua Seguridad, Jurisdicción y Aduana se restablezcan, tal y como eran hace tiempo antes de estas Guerras y se mantengan sin violación en las Provincias, Puertos y Ríos.

Así pues, con el tratado se iniciaba la tradición de que los Estados de Europa aprovechasen la ocasión del establecimiento de la paz después de un conflicto importante como oportunidad para restablecer las libertades comerciales que existían en el *status quo ante bellum* o incluso para lograr niveles de apertura que no se habían alcanzado antes de las hostilidades. Estos Estados tendrán mucho menos éxito cuando negocien el Tratado de Versalles después de la Primera Guerra Mundial, pero ese mismo impulso dio vida al GATT después de la segunda guerra mundial. Algunos consideran que la posterior creación de la OMC formó parte del "dividendo de la paz" que produjo el final de la Guerra Fría.

El derecho internacional evolucionó y se convirtió en una disciplina más sistemática durante el siglo siguiente a la negociación de este tratado, como pone de manifiesto la obra de Emer De Vattel (1714-1767) *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle* (1758). Esta obra, muy leída en su época, mantendrá en el siglo XIX su carácter de texto fundamental. Sin embargo, los conceptos económicos en que se basaba eran todavía bastante primitivos ya que De Vattel reflejaba las opiniones mercantilistas que todavía prevalecían entre los estadistas de su época. De Vattel, escribiendo 18 años antes de que Adam Smith publicara su *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, aconsejaba que:

> El Príncipe debe poner toda vigilancia en promover el comercio ventajoso a su pueblo y suprimir o restringir el que no lo es. Siendo el oro y la plata la medida común de todas las cosas comerciales, el comercio que atrae al Estado mayor cantidad de estos metales y no les hace salir, es un comercio ventajoso, y por el contrario es ruinoso aquel que hace salir más oro y plata, y esto se llama la balanza del comercio. La habilidad de los que le dirigen, consiste en hacer inclinar esta balanza en favor de la nación (Capítulo VIII, párrafo 98).

Esta cita pone de manifiesto un punto importante sobre la perspectiva jurídica del sistema de comercio: los abogados pueden ser defensores eficaces de sus clientes en esta esfera como en otras, pero la orientación que impriman a su defensa dependerá de los objetivos del cliente. La promoción que hace De Vattel del mercantilismo refleja simplemente las ideas de su época. El sistema de leyes y tratados que los países estaban desarrollando en aquel momento iba a ser capaz de adaptarse a las nuevas ideas económicas que surgirían en la siguiente generación.

La forma que adoptan los acuerdos comerciales, e incluso el lenguaje que los negociadores utilizan hoy día, deben más al mercantilismo según lo interpretaron los juristas, que al libre

comercio proclamado por los economistas. Los compromisos contraídos por los países para reducir o eliminar los aranceles son calificados invariablemente de "concesiones", lo que supone que cualquier reducción del muro arancelario significa renunciar a algo de valor, aunque sea a cambio de unas concesiones recíprocas de los países interlocutores. Allí donde los economistas políticamente inteligentes se han impuesto, estas restricciones mutuas que los países convienen en los acuerdos comerciales se califican al contrario de "inversiones".

Parte de la terminología que los juristas utilizan tiene orígenes más antiguos. Cuando los países empezaron a negociar tratados comerciales tomaron prestado un concepto fundamental que originalmente se había desarrollado en las relaciones entre ciudades y comerciantes extranjeros. Los orígenes de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) se remontan a la Edad Media, cuando los comerciantes obtenían franquicias de los municipios, en las que se definían sus derechos y privilegios. Normalmente pedían tener los mismos derechos y privilegios que tenían los comerciantes "más favorecidos". La doctrina se incorporó luego a los tratados comerciales entre Estados soberanos, en los que se establecía que cualquier concesión hecha a un interlocutor comercial (especialmente la reducción de aranceles) se haría extensiva automáticamente a todos los demás países a los que se concediera un trato NMF, y posteriormente esta doctrina se convirtió en un pilar del sistema multilateral de comercio. El artículo I del GATT establece que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado".

La creación de organizaciones internacionales

Los juristas teóricos, después de haber dedicado gran energía a elaborar y defender lo que entonces eran ideas radicales sobre la soberanía y la independencia, tardaron en adoptar la idea conexa, pero aparentemente contradictoria, de que los países podían subordinar el ejercicio de su soberanía a organizaciones supranacionales. Correspondió, en cambio, a un filósofo, Enmanuel Kant (1724-1804) formular esa idea. En su ensayo de 1795, *Sobre la paz perpetua*, Kant preconiza el establecimiento de una federación para poner "término a toda guerra". La propuesta de Kant, aunque fuera revolucionaria para su época, atribuía a las organizaciones internacionales un papel más limitado que el que le atribuirían más tarde sus herederos intelectuales. Para él, la institución ideal debería tener como único objetivo garantizar la paz, no se proponía recabar ningún poder de los Estados miembros y estos no habrían "de someterse ... a leyes políticas y a una coacción legal".

Hasta mediados del siglo XIX los Estados no empezaron a establecer de manera formal y permanente organizaciones internacionales que tuvieran objetivos más amplios y un planteamiento más intrusivo de la negociación de compromisos. Justamente, las primeras organizaciones de este tipo fueron consecuencia de la tecnología moderna y del comercio. La Unión Internacional de Telecomunicaciones, fundada en 1865 con el nombre de Unión Telegráfica Internacional y que adoptó su nombre actual en 1934, se cita con frecuencia como la primera auténtica organización internacional de la Era Moderna. El Convenio de París

para la Protección de la Propiedad Industrial (1883) fue otro paso importante en esta dirección y se convertiría (a través de su incorporación al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) en la más antigua de las normas de la OMC. Algunos otros organismos datan del siglo XIX, en particular la Unión Postal Universal (creada en 1874), pero las organizaciones internacionales solo empezaron a adquirir la dimensión y la importancia que tienen en nuestra época cuando se estableció la Sociedad de Naciones después de la Primera Guerra Mundial.

El derecho internacional no se extendió inmediatamente a los países situados fuera de Europa ni a sus antiguas colonias económicamente más avanzadas. Las demás regiones tuvieron que sufrir durante generaciones el colonialismo, la diplomacia de las cañoneras y los conceptos jurídicos que formalizaban la desigualdad (por ejemplo, la extraterritorialidad). Consideremos la experiencia de China en el siglo anterior al estallido de la Segunda Guerra Mundial. China, a partir del tratado bilateral sobre aranceles que Gran Bretaña la obligó a firmar en 1842, perdió su autonomía para fijar aranceles, e incluso para cobrarlos. Los tipos eran fijados en los tratados que las potencias occidentales (y en último extremo el Japón) imponían, extendiéndose automáticamente las concesiones hechas en cada nuevo acuerdo a todas las potencias mediante cláusulas NMF. El caso chino no fue singular; las potencias europeas y los Estados Unidos impusieron tratados comparables en varios momentos de la historia al Congo, Egipto, Marruecos, Mascate (actualmente Omán), Persia (actualmente Irán), Samoa, Siam (actualmente Tailandia), Túnez y Turquía. Sin embargo, a lo largo del siglo XX los conceptos de soberanía e igualdad jurídica de los Estados, procedentes de Westfalia, se transformaron en práctica universal. Henkin (1968: 42) ha observado que "casi todas las naciones respetan casi todos los principios del derecho internacional y casi todas sus obligaciones durante casi todo el tiempo" y, aunque pueda haber un poco de exageración en esta afirmación, es indudable que el respeto de la ley es, hoy más que ayer, un elemento importante de las relaciones internacionales.

La Segunda Guerra Mundial ofreció a las potencias aliadas la posibilidad de rehacer el mundo. El sistema de organizaciones internacionales que esas potencias diseñaron después de la guerra se asemeja a la estructura de los gobiernos nacionales. Además de crear un órgano legislativo (la Asamblea General de las Naciones Unidas), un órgano judicial (Corte Internacional de Justicia) y un banco central (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), los arquitectos del orden de la posguerra establecieron el equivalente de los ministerios de agricultura (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), de educación y de cultura (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), de salud (Organización Mundial de la Salud), de trabajo (Organización Internacional del Trabajo) y otros. Por tanto, la Organización Internacional de Comercio (OIC) se había previsto que desempeñara las funciones de un ministerio mundial de comercio. Los idealistas esperaban que estas instituciones conformaran algo semejante a un gobierno mundial, pero una serie de problemas impidió que surgiera algo así. El principal obstáculo fue el firme apego de todos los países a su soberanía, a lo que se añadieron las tensiones y divisiones provocadas por la Guerra Fría. La preocupación por la soberanía obligó a los diplomáticos que habían concebido la OIC a buscar el logro de objetivos más modestos. Diebold (1994: 336) diría posteriormente que "ni en la OIC ni en el GATT se habla de la libertad de comercio", y que "no conocía a nadie preocupado

por solucionar los problemas del comercio internacional en aquel momento que pensara que la libertad de comercio era un objetivo realista, ni siquiera una aspiración razonable para un sistema económico liberal que debía ser regido por Estados soberanos". Los negociadores establecieron en esos acuerdos numerosas normas para proteger la soberanía de los Estados, pero no las suficientes para satisfacer a los detractores.

La primera víctima del ambiente político de posguerra fue la OIC, ya que el Congreso de los Estados Unidos se negó a aprobar la Carta de La Habana. Entonces, los países se acogieron al GATT, supuestamente temporal, que se convirtió en el eje del sistema de comercio. El GATT se había pensado como un acuerdo provisional hasta que se creara la nueva institución comercial y, con el tiempo, eso es precisamente lo que sucedió pero, en lugar de unos meses, la transición duró cerca de medio siglo. Durante todos esos años, esta versión reducida al mínimo de la OIC se desarrolló en tres dimensiones: el número de Partes Contratantes del GATT se multiplicó, los compromisos arancelarios que estas asumieron se profundizaron y la gama de cuestiones abordadas se amplió gradualmente desde las medidas en frontera a la legislación interna. El GATT ha sido el marco de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales desde su establecimiento en 1947 hasta su sustitución por la OMC en 1995.

El GATT evolucionó progresivamente y dejó de ser un club exclusivo para convertirse en un atributo esencial de la ciudadanía mundial. Casi todos los países que al final de la Ronda Uruguay (1986-1994) no eran todavía partes contratantes del GATT estaban o bien en el proceso de adhesión o estudiando seriamente esa posibilidad. No obstante, el organismo tenía notables imperfecciones, no siendo la menor el hecho de que no era una organización internacional *bona fide*. El GATT era un contrato en el que los países eran partes, y no una organización de la que fueran miembros y, en el marco de ese arreglo contractual, sus compromisos tenían un carácter más provisional que definitivo. Estas insuficiencias podrían ser todavía más perturbadoras si, como sostenían los Estados Unidos, el régimen multilateral de comercio se ampliaba en la Ronda Uruguay y abarcaba nuevas cuestiones, como los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual. Otros países desarrollados apoyaron las propuestas estadounidenses sobre estas nuevas cuestiones pero, pocos años después de iniciada la Ronda, propusieron que las nuevas cuestiones se complementaran con una modificación del fundamento jurídico del régimen. Tal como fue propuesta por el Canadá y la Comunidad Europea en 1990, y aprobada después de cuatro años de negociaciones, la nueva OMC iba a ser una auténtica organización internacional cuyas normas se aplicarían de forma definitiva y su cumplimiento se exigiría por medio de un mecanismo de solución de diferencias más sólido.

Las organizaciones internacionales después de la Guerra Fría

El establecimiento de la OMC coincidió con el final de la Guerra Fría. Este hecho fue considerado en algunos países como una oportunidad para hacer efectivo el "dividendo de la paz" y reducir la carga del liderazgo, pero algunos idealistas proclamaron, en términos más grandiosos, el "fin de la historia" y vieron la oportunidad de diseñar un sistema mundial más cooperativo. Hubo quienes preconizaron un mayor recurso a las organizaciones internacionales, por ser dispensadoras de "bienes públicos globales" (véase el recuadro 1.1).

La Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales reflejó este estado de ánimo. El mismo año en que nacía la OMC, esta Comisión, respaldada por las Naciones Unidas, publicaba su informe *Our Global Neighbourhood*, en el que alegaba que "se necesita una estrategia multifacética para el gobierno mundial". Los autores observaban que eso exigiría "reformar y reforzar el sistema actual de instituciones intergubernamentales" y la articulación de un sentimiento colaborador basado en los principios de consulta, transparencia y responsabilidad. Se promovería la ciudadanía mundial y se trabajaría para incluir a los segmentos más pobres, marginados y alienados de las sociedades nacionales y de la sociedad internacional. Se trataría de buscar la paz y el progreso para todos, trabajando para anticiparse a los conflictos y mejorar la capacidad de resolver las diferencias de forma pacífica. Por último, se procuraría someter el poder arbitrario (económico, político o militar) al imperio de la ley en el marco de una sociedad mundial (Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, 1995: 5).

En el informe se señalaba también el establecimiento de la OMC como un elemento constructivo fundamental del gobierno económico mundial (*Ibid.*: 167).

Recuadro 1.1. La OMC y los bienes públicos: las dimensiones legales, económicas y políticas

Un concepto transversal a las tres esferas del pensamiento examinadas en esta obra es la noción de bienes públicos. Esta idea económica tiene consecuencias importantes, aunque no siempre coherentes, para el sistema multilateral de comercio. Ayuda a explicar por qué es difícil establecer mercados abiertos, cómo a veces puede superarse esa dificultad mediante una norma general y qué excepciones concretas se proponen en tal caso.

Los bienes públicos, tal y como los describió por primera vez Salmuelson (1954) tienen dos características fundamentales. La primera es que no son "excluibles", es decir, no puede impedirse a nadie que los disfrute. Las carreteras y la defensa nacional, son bienes que si están disponibles para alguien están disponibles para todos. En segundo lugar no hay rivalidad en su consumo, es decir, que el consumo de ese bien por una persona no disminuye su disponibilidad para otras personas. La información que recibe un motorista al leer las señales de tráfico no disminuye la capacidad de circular de otras personas. Desde el punto de vista de la política pública, el aspecto más importante de los bienes públicos es que están muy expuestos al fracaso del mercado. Un sujeto racional, interesado en sí mismo, normalmente considerará que suministrar un bien público es una actividad que ofrece muy pocos incentivos pues otros actores, igualmente racionales e interesados en sí mismos, pueden "aprovecharse gratuitamente" de esa inversión. Este obstáculo al suministro de bienes públicos por actores privados se convierte así en justificación del hecho de que el Estado se convierta en proveedor, actuando en nombre de la comunidad.

Una escuela de pensamiento utiliza el razonamiento sobre los bienes públicos para responder a la pregunta "de carácter general" sobre por qué los mercados mundiales a veces están relativamente abiertos y a veces relativamente cerrados: un enigma que, junto con la cuestión de por qué los países están a veces en paz y otras veces en guerra, es uno de los grandes temas de las relaciones internacionales. Según la teoría de la estabilidad hegemónica, un mercado mundial abierto es un

bien público y, por consiguiente, no suele ser habitual ya que cada país defiende sus propios intereses mediante un proteccionismo selectivo que está siempre dispuesto a aprovecharse gratuitamente de la apertura de cualquier otro país. Históricamente, el bien público solo se ha suministrado cuando hay un país grande que tiene tanto el motivo (una economía competitiva y orientada a la exportación) como los medios (fuerza militar, prestigio político y poder económico) para dirigir u obligar a otros países (véase Kindleberger, 1973; Krasner, 1976; y Gilpin, 1987). Como se analiza más profundamente en el capítulo 2, Gran Bretaña desempeñó este papel en el siglo XIX y los Estados Unidos en el siglo XX.

Hay otra escuela de pensamiento que utiliza un razonamiento similar para defender, en términos más generales, el gobierno mundial mediante las organizaciones internacionales. Los defensores de los bienes públicos mundiales, destacan las ganancias colectivas, superiores a los costes individuales de la cooperación, y sostienen que es necesario establecer y reforzar instituciones tales como la OMC para hacer frente a los problemas mundiales. En su opinión, esto proporcionará un fundamento más duradero, equitativo y cooperativo al gobierno democrático mundial que la confianza en la hegemonía. En este contexto, los Estados "serán testigos de la continua erosión de su capacidad de cumplir objetivos de política nacional si no dan nuevos pasos para cooperar en la solución de los problemas internacionales y la solución de los riesgos sistémicos" (Kaul y otros, 1999: 451).

El concepto de bien público puede también aclarar el debate político sobre el comercio a nivel nacional, en particular los diferentes niveles de activismo entre los grupos de interés favorables al comercio y los escépticos con respecto a este. Si todas las partes interesadas se sintieran igualmente incentivadas a defender sus intereses, cabría esperar que la liberalización del comercio fuera una opción política "obvia" en la mayoría de las democracias, ya que los consumidores, que son los beneficiarios finales de un mercado abierto, serían muy superiores en número a las industrias proteccionistas que conspiran contra sus intereses. Sin embargo, los consumidores se enfrentan al problema de movilización propio de un bien público, mientras que las industrias proteccionistas se benefician de la ventaja organizativa de ser un número reducido.

Consideremos el caso del azúcar. Si se dice a millones de consumidores que pueden ahorrar 1 dólar semanal cada uno en la factura del supermercado y que lo único que tienen que hacer es unirse contra el grupo de presión de las industrias del azúcar, y la media docena de miembros de ese grupo de presión sabe que cada uno de ellos puede ganar millones de dólares gracias a los precios inflados de un mercado cerrado, no debe sorprendernos que esos escasos productores puedan superar más fácilmente que los consumidores los obstáculos de organización que entrañan los bienes públicos.

La lógica de los bienes públicos repercute también en la voluntad de los países de liberalizar sectores distintos del de las mercancías. Aunque sean pocos los países cuyos gobiernos participan directamente en la producción y venta de mercancías, los Estados, alentados por consideraciones relacionadas con los bienes públicos, se han convertido en proveedores de servicios de salud, de educación y de otros servicios sociales, de servicios públicos como la electricidad, así como de servicios postales y de transporte. Esto aumenta la complejidad de las negociaciones sobre el comercio de servicios, ya que incluye sectores en los que tanto los trabajadores como los consumidores están mejor equipados para superar los obstáculos de organización que entrañan los bienes públicos. Las empresas estatales tienden a estar más sindicalizadas y los beneficiarios de los servicios sociales facilitados por el Estado figuraban entre los militantes antiglobalización más activos al principio del siglo XXI.

Este entusiasmo posterior a la Guerra Fría, que podía considerarse como el tercer intento en el siglo XX de rehacer el orden mundial después de un período de hostilidades, no logró redefinir, como se deseaba, la sociedad mundial. Quizá la dificultad más grave era el diferente grado en que los Estados miembros de las organizaciones internacionales consideraban que el gobierno mundial era deseable o factible. Como ha señalado Sandler (1997: 13), las naciones no quieren "dotar a un organismo supranacional de autoridad para recaudar impuestos con los que regular las externalidades transnacionales, aportar bienes públicos internacionales, asignar derechos de propiedad o redistribuir los ingresos". Esta aversión es más intensa en algunos países que en otros, siendo de especial importancia las diferentes culturas y tradiciones políticas de los dos participantes más influyentes en el sistema de comercio.[6] Los políticos de la Unión Europea y los Estados Unidos muestran con frecuencia puntos de vista fundamentalmente distintos sobre el valor del derecho internacional y sobre su voluntad de ceder algún grado de soberanía a instituciones regionales o mundiales. Según ha dicho Petersmann (2007: 143), los políticos estadounidenses tienden "a oponerse a la idea de confiar en el derecho internacional y en los tribunales internacionales como medio para cambiar las leyes nacionales" debido "a la idea estadounidense del constitucionalismo nacional, el autogobierno democrático y la autosuficiencia, y los Estados Unidos consideran que las organizaciones intergubernamentales son irremediablemente antidemocráticas". En cambio:

> La integración europea demuestra que, en un mundo globalmente interdependiente, la autodeterminación individual y democrática, el disfrute de los derechos humanos por encima de las fronteras y la cooperación internacional pacífica no pueden estar garantizados sin el derecho internacional: por consiguiente, un Estado abierto al derecho internacional no está limitando su vida democrática ni su soberanía nacional, sino más bien materializando nuevas dimensiones del autogobierno democrático y de la responsabilidad democrática en un mundo interdependiente (*Ibid.*: 144).

Esas diferencias transatlánticas han influido tanto en el establecimiento de la OMC como en su desarrollo como institución. Mientras que la Unión Europea figuraba entre los primeros, y más entusiastas, defensores de una nueva institución internacional que sustituyera al anticuado y disminuido GATT, los Estados Unidos se mostraban a veces indiferentes o incluso hostiles a la idea de crear un nuevo organismo mundial. Y mientras que Bruselas fue el principal defensor de lanzar lo que luego se convertiría en la Ronda de Doha, Washington se mostró en algunos momentos decisivos mucho menos entusiasta.

El hecho de que los Estados Unidos y la UE no enfoquen la liberalización del comercio de la misma manera puede atribuirse también a que tienen una experiencia histórica diferente. La integración económica fue el motivo original de la unión en ambos casos, pero se planteó en diferentes momentos y avanzó con diferente velocidad. En los Estados Unidos la integración se consiguió de un solo golpe con la Constitución de 1788 que prohibía los obstáculos internos al comercio y establecía un arancel externo común. El proceso de integración de Europa fue mucho más lento y difícil políticamente. Sin embargo, en cuanto los europeos

consiguieron un mercado común han tendido a ser defensores más firmes de este que sus interlocutores estadounidenses.

Muchos políticos europeos consideran que la integración económica a nivel internacional es una progresión natural de su integración regional. En su opinión, el mismo tipo de iniciativa que ayudó a traer la paz y la prosperidad al continente europeo puede aportar lo mismo al mundo entero. No obstante, el equilibrio de los objetivos regionales con los internacionales, en especial con respecto a la agricultura, puede plantear problemas. Cualquier negociador europeo que sea tan atrevido como para hacer concesiones importantes en temas agrícolas en el marco de la OMC puede esperar encontrarse con preguntas difíciles, o con algo peor, por parte de los Estados miembros de la UE que más defiendan el contrato social que Europa firmó con sus agricultores.

La ampliación del ámbito de la política comercial exacerbó los problemas de coherencia y gobierno. El comercio de la mayoría de mercancías estaba claramente comprendido en el ámbito del GATT, pero la OMC trata ahora asuntos que forman también parte del ámbito de otras organizaciones y acuerdos internacionales. Las distintas atribuciones de estas instituciones pueden alentar a los gobiernos nacionales a buscar la institución que sea más favorable para ellos. Los países que deseen que las normas en una esfera determinada sigan siendo voluntarias, o que no se apliquen con firmeza, generalmente alegarán que la cuestión debe ser abordada en otra organización internacional competente. Por esa razón, los países en desarrollo prefirieron en el decenio de 1980 que los derechos de propiedad intelectual fueran tratados en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y no en el GATT, por ejemplo, y actualmente insisten en que los derechos laborales se mantengan en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, y no en el de la OMC. Al contrario, los "*demandeurs*" proponen que la OMC se ocupe de cuestiones que son nuevas o se abordan en la OMC de forma incompleta, precisamente porque quieren que estas disciplinas estén respaldadas por el sistema de solución de diferencias de la OMC. Esto significa, por ejemplo, que la OMC desempeñaría un papel más importante que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en los asuntos relacionados con el comercio cultural, o que la Organización Mundial de la Salud en asuntos relacionados con el comercio de mercancías y servicios relacionados con la salud, etc.

Los fundamentos económicos

Es notable que la economía del comercio tardara tanto en imponerse como disciplina, mientras que sus ideas fundamentales se desarrollaron rápidamente y han persistido en el tiempo. La afirmación de Alfred North Whitehead (1928: 39) de que "la tradición filosófica europea ... consiste en una serie de notas a pie de página a la obra de Platón", es sin duda exagerada, pero podría decirse lo mismo con mucha más razón con respecto a Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823) y la economía del comercio. Aun así, esas notas a pie de página -es decir, los corolarios, las controversias, las excepciones y las explicaciones- han tenido importantes repercusiones en el desarrollo del sistema de comercio. Por ejemplo,

los economistas no se ponen de acuerdo sobre las ventajas de la liberalización discriminatoria ni sobre la conveniencia de ampliar el ámbito de las normas comerciales para abarcar nuevos temas. También deben hacer frente a los retos políticos, sociales y morales que plantean los fundamentos y las repercusiones de sus teorías.

La justificación económica de la apertura de los mercados

Los argumentos de Adam Smith en favor del libre comercio se basaban en la especialización y en la ventaja absoluta de que podrían disfrutar las personas o los países al producir determinadas mercancías. Su tesis puede resumirse citando el inicio de los tres primeros capítulos de *La riqueza de las naciones*: "Los mayores adelantamientos en las facultades productivas del trabajo ... no parecen efecto de otra causa que de la división del trabajo", "de cierta propensión general del hombre ... a negociar, cambiar o permutar una cosa por otra", pero "la magnitud de esta división no puede por menos de ceñirse ... a las dimensiones del mercado ". En resumen, al ampliar el mercado más allá de las fronteras podemos aprovecharnos de la división internacional del trabajo, que permite que cada país se especialice en las tareas para las que está mejor dotado y que comercie esos productos con otros países que se especialicen en sus propios *métiers*. Las ideas de Smith sobre la división del trabajo y la ventaja absoluta representan aproximadamente tres cuartas partes de los argumentos en favor de la apertura de los mercados, en especial para aquellos países que tienen una ventaja natural clara en la producción de determinadas mercancías.

El resto de los argumentos se basan en la teoría de Ricardo sobre la ventaja comparativa, que explica por qué incluso los países que no son los mejores en ningún ámbito pueden no obstante ganar exportando las cosas en las que comparativamente son más productivos e importando las cosas que producen con menos eficacia. Con su famoso ejemplo sobre el vino y los textiles comerciados entre Inglaterra y Portugal (véase el recuadro 1.2), Ricardo demostró que el comercio puede mejorar el bienestar de los dos países. Según Smith, este comercio bilateral sería ventajoso si Inglaterra produjera textiles mejor y Portugal produjera vino mejor. Ricardo explica por qué el comercio puede beneficiar a los dos países aunque Portugal sea mejor que Inglaterra en la producción de *ambas* mercancías, si hay una diferencia en los niveles relativos de productividad de los textiles y del vino en cada país.[7] Los ingleses pueden ser unos productores de textiles menos eficaces que los portugueses, pero los productores ingleses de textiles son comparativamente más eficaces que los desventurados productores ingleses de vino. Si Inglaterra sustituye totalmente la producción de vino por la producción de textiles y Portugal hace justamente lo contrario, y los dos países comercian entre sí, el resultado neto será una producción más eficaz de ambas mercancías. Eso mejorará el bienestar de los consumidores en general, y los textiles y el vino serán más baratos tanto en Londres como en Lisboa. El concepto de ventaja comparativa no tiene sentido para alguien que instintivamente tenga una orientación mercantilista, es decir, que considere buenas las exportaciones y malas las importaciones, pero la lógica matemática es ineludible. Cabe defender que es la idea más importante e influyente desarrollada en las ciencias sociales.

Recuadro 1.2. Ejemplo de Ricardo sobre la ventaja comparativa: comercio de vino y de tejidos

David Ricardo, *Principios de economía política y tributación, tercera edición (1821), traducción de E. Hazera (editorial Ayuso, 1973).*

Si Portugal no tuviera relaciones comerciales con otros países, en lugar de emplear gran parte de su capital e industria en la producción de vinos, con los cuales adquiere para su uso los tejidos y artículos manufacturados de otros países, se vería obligado a destinar una parte de su capital a la manufactura de esos artículos, que obtendría, probablemente, en calidad y en cantidad inferiores.

La cantidad de vino que tendrá que dar a cambio de los tejidos ingleses no quedará determinada por las respectivas cantidades de trabajo destinadas a la producción del primero y de los segundos, como sería el caso si ambos se manufacturasen en Inglaterra, o ambos en Portugal.

Las circunstancias pueden ser tales en Inglaterra que la producción de los tejidos requiera el trabajo de 100 hombres durante un año; y si intentara producir vino, esta producción podría necesitar el trabajo de 120 hombres durante el mismo período. En ese caso, Inglaterra tendría interés en importar el vino, adquiriéndolo por medio de la exportación de tejidos.

La producción del vino en Portugal podría necesitar solamente el trabajo de 80 hombres durante un año, y la producción de tejidos el de 90 hombres durante el mismo período. En ese caso, le sería ventajoso a ese país exportar el vino a cambio de tejidos. Este intercambio podría tener lugar, a pesar de que la mercancía importada por Portugal pudiera producirse en ese país con menor cantidad de trabajo que en Inglaterra. No obstante, estar en condiciones de producir los tejidos con el trabajo de 90 hombres, los importaría de un país en que su manufactura requiriera de 100, porque sería más ventajoso emplear su capital en la producción de vino, por el cual obtendría en Inglaterra más tejidos que los que pudiera producir trasladando una parte de su capital de cultivo de viñedos a manufactura de tejidos.

Aunque el argumento sea razonable no está aceptado universalmente y los defensores de la libertad de comercio tienen que hacer frente a continuas objeciones, que adoptan formas similares desde la época de Smith y Ricardo. No es preciso que nos detengamos a examinar la oposición de las industrias proteccionistas; la solución de los conflictos entre los partidarios del libre comercio y los proteccionistas tradicionales puede considerarse más como una práctica política interna que como una teoría económica internacional. Los retos más difíciles proceden de los críticos que se oponen a las ideas o presentan alternativas a ellas. Los defensores del comercio libre multilateral, tanto desde la creación de la OMC como antes, están enzarzados en debates continuos con quienes cuestionan el fundamento materialista de la doctrina o se oponen a la ampliación del ámbito de las negociaciones comerciales para abarcar otras esferas de la política pública o sostienen que deben adoptarse medidas especiales para los países en desarrollo o incluso propugnan que deben adoptarse planteamientos selectivos y discriminatorios para la liberalización del comercio.

Objeciones al materialismo y al mercado

La crítica más fundamental y recurrente procede de quienes se oponen a las hipótesis materialistas en que se basan el pensamiento y las políticas económicas modernas, poniendo

en duda la afirmación implícita de que el mercado es el mejor mecanismo para decidir qué mercancías y qué servicios se producirán y quién los consumirá. La economía moderna en general, y el comercio en particular, irrita con frecuencia a los que asocian sus fundamentos con la avaricia y la explotación, y a los que creen que unos mercados libres perpetúan o profundizan la desigualdad dentro de los países, y entre ellos. La doctrina de la libertad de comercio es más atractiva para quienes centran su interés en las perspectivas de crear riqueza nueva que para aquellos cuya preocupación principal es cómo se distribuye la riqueza. Los argumentos favorables a la libertad de comercio no tuvieron éxito entre los conservadores y clérigos cuando se plantearon por primera vez, y en nuestra época no tienen mucho más éxito entre los defensores del medio ambiente, para quienes la preocupación por la sostenibilidad prima sobre la hipótesis de que más es siempre mejor.[8]

Lo que realmente está en tela de juicio para muchos críticos no es el carácter transnacional del comercio sino la cuestión de si los intercambios comerciales deben estar basados en el mercado. Los grupos que se oponen a la inclusión de nuevas cuestiones o nuevos sectores en el ámbito de las disciplinas del mercado normalmente insisten a menudo en la idea de que no se puede tratar todo como si fuera un producto. "El agua es un derecho humano básico", según un funcionario del Sindicato Canadiense de Empleados Públicos, "no un producto que se compra, se vende y se comercia con él"[9], igual que Rosset (2006) insistía en que "[l]a alimentación no es un producto más que se compra y se vende como un microchip, sino algo que ocupa un lugar fundamental entre los recursos, la cultura y la sociedad de los seres humanos". Los críticos también señalan que una "herencia cultural no es un producto" (SANGONeT, 2010), critican a los periódicos que "informan sobre la educación como si fuera un producto" (Van Leeuwen, 2000) y opinan que "el carácter de epifenómeno de la información es fundamentalmente incompatible con su trato como si fuera un producto" (Babe, 1996; 303). Los organismos internacionales que se ocupan de estos asuntos tienden a adoptar puntos de vista similares. El primer principio de la Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (anexo de 1994 a la Constitución de la OIT) es que "el trabajo no es una mercancía". Igualmente, la Organización Mundial de la Salud destaca que "[l]os medicamentos esenciales son un bien público y no simplemente otra mercancía".[10] Los críticos temen que el hecho de someter estos sectores políticamente más sensibles a las normas comerciales internacionales lleve a una mercantilización indiscriminada, actúe en detrimento de los trabajadores y consumidores ordinarios y reduzca la medida en que la producción y distribución de bienes y servicios puede ser controlada mediante medios distintos al de un mercado claramente impersonal y posiblemente injusto. Estos son algunos de los motivos principales que aducen los activistas contrarios a la globalización.

La gama e intensidad de estas críticas aumentaron con el establecimiento de la OMC y la ampliación del ámbito abarcado por las normas comerciales. Hasta el final de la etapa del GATT los únicos bienes supuestamente comercializables eran bienes tangibles, el "comercio" era solo el movimiento de mercancías a través de las fronteras y los únicos instrumentos disponibles de "política comercial" eran los aranceles, los contingentes y las demás medidas que regulaban directamente las transacciones en la frontera. Hoy en día, debido tanto a los

avances en la tecnología como a las demandas de los principales actores del sistema, la política comercial abarca otros aspectos del comercio, como el movimiento transfronterizo de servicios, de capital (las inversiones), de ideas (la propiedad intelectual) e incluso de personas (la presencia de personas físicas como proveedores de servicios). Esta ampliación de la definición de comercio significa a su vez que las normas comerciales afectan a un conjunto mucho más amplio de instrumentos políticos y autoridades reguladoras y que las medidas no arancelarias han pasado de ser cuestiones secundarias en las negociaciones comerciales a ser cuestiones centrales. Además, la política comercial está ahora vinculada con otras muchas cuestiones, algunas de las cuales están relacionadas con la producción, la distribución y el consumo de bienes (por ejemplo, las cuestiones laborales y ambientales) y otras en las que esa relación es controvertida y depende en gran parte de la política (por ejemplo, el respeto de los derechos humanos en el país de origen).

Dado que hoy están todas estas cuestiones en juego, son más los interesados que o bien solicitan un sitio en la mesa o simplemente quieren que se levante la mesa. Los activistas contrarios a la globalización no se deben confundir con los simples proteccionistas, ya que la base de sus críticas no es económica en el sentido tradicional. Como ha señalado Henderson (2000: 16), lo que importa acerca de los nuevos participantes en los debates comerciales, es que defienden "no intereses sectoriales concretos, sino causas" y "se les pone con frecuencia la etiqueta, útil tácticamente, de grupos 'de interés público'". Los grupos que se califican a sí mismos de defensores del consumidor tienen poco parecido, o ninguno, con el objeto idealizado de atención de los economistas liberales. Si lo tuvieran, cabría esperar que fueran firmes defensores de la apertura de los mercados, que promueve el bienestar de los consumidores con precios más bajos y posibilidades más amplias de elegir. Estos grupos rechazan centrar la atención, de forma estrecha, en las cuestiones relacionadas con el bolsillo y se focalizan, en cambio, en los daños que la desregulación podría causar en el caso de que la liberalización comercial entrara en contradicción con las leyes destinadas a proteger a los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente. Por ejemplo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se presenta a veces como una amenaza para la prestación democrática de servicios esenciales. En este contexto, la palabra "democrática" se aplica a sectores que están muy regulados o son de propiedad estatal y, por consiguiente, son responsabilidad más de funcionarios públicos y grupos de intereses organizados -entre ellos, los sindicatos y las organizaciones de consumidores- que de directores de empresas y accionistas.

La ampliación del ámbito de las negociaciones genera mayores fricciones entre los Miembros de la OMC que mantienen diferentes puntos de vista sobre el papel del Estado, tanto a escala nacional como a escala internacional. Las nuevas cuestiones han planteado la posibilidad de que los objetivos de los negociadores no se limiten a la liberalización en la frontera, sino que sean más ambiciosos y abarquen la privatización (es decir, conseguir que los gobiernos renuncien a proporcionar directamente bienes y servicios) y la desregulación (es decir, conseguir que los gobiernos renuncien a establecer cómo las empresas privadas pueden producir y distribuir bienes y servicios). El debate sobre estas opciones se eleva al debate sobre el papel adecuado de las organizaciones internacionales. Mientras que la mayoría de estas instituciones se dedican a reforzar la capacidad de los gobiernos, ya sea indirectamente (a través de la asistencia técnica

y la financiación de políticas públicas) o directamente (a través de la prestación de servicios por la propia organización), la principal función de la OMC es negociar y hacer respetar compromisos que en general reducen el nivel de intervención del Estado.

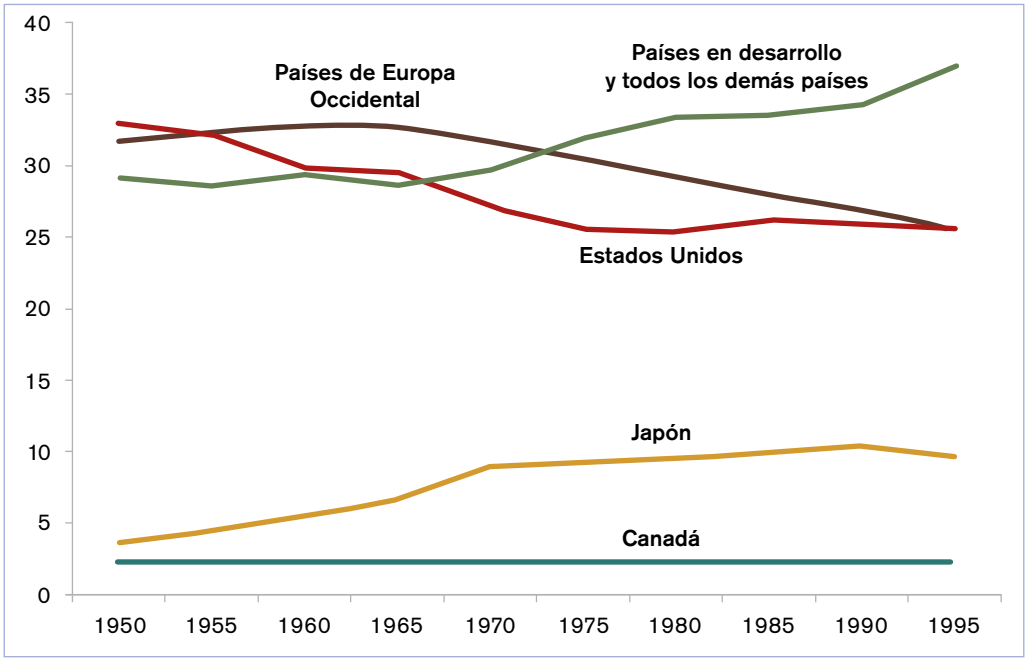
Comercio, desarrollo y discriminación

Las cuestiones relativas al papel que corresponde desempeñar al Estado son también una parte fundamental de la continua controversia sobre la aplicación de la doctrina de la libertad de comercio a los países en desarrollo. La disciplina de la economía del desarrollo puede parecer relativamente nueva, pero sus orígenes son al menos tan antiguos como el surgimiento del primer país en desarrollo en el sentido moderno de ese término.

Los Estados Unidos fueron el primer un país poscolonial, dependiente del comercio, exportador de mercancías y pobre en cuanto al capital, por lo que no es sorprendente que en ellos se hiciera la primera crítica razonada de la economía clásica. Apenas 14 años después de *La riqueza de las naciones* de Smith, obra que casualmente fue publicada el mismo año en que los Estados Unidos declararon su independencia, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Alexander Hamilton (1755-1804) anticipaba en su fructífero *Informe sobre las manufacturas* (1790), que iba a convertirse en una referencia, gran parte de los argumentos y del programa de los pensadores de los países en desarrollo que vinieron después de él. Más de un siglo y medio antes de que Raúl Prebisch (1901-1986) y otros abogaran por una industrialización que sustituyera a las importaciones y pidieran un "nuevo orden económico internacional", Hamilton señalaba los peligros de la dependencia monocultural, el deterioro de la relación de intercambio para los exportadores de productos básicos primarios y la incapacidad de las industrias nacientes para competir con los productores sólidamente establecidos de países más grandes y más ricos. Muchas de las medidas concretas que Hamilton defendía, entre ellas, la protección de las importaciones y la atribución al Estado de un papel director, resultarían familiares a los defensores modernos de la política industrial.

La cuestión central en el debate sobre el comercio y el desarrollo es si las ideas recibidas sobre economía del comercio se aplican de la misma forma a todos los países cualquiera que sea su nivel de desarrollo económico y político, o si los argumentos en favor de la apertura de los mercados tienen que ser modificados a la luz de las consideraciones que se plantean constantemente en los países en desarrollo. En los países pobres, que dependen del comercio y que sufren la herencia del colonialismo, los políticos y los líderes de opinión, como Hamilton, más propicios que sus homólogos de los países desarrollados a inquietarse por las consecuencias de una estrategia de desarrollo que deje al mercado decidir qué se producirá, qué se comerciará y qué se consumirá. Algunos temen que hacer esto significa quedarse relegados a los lugares menos interesantes de la división mundial del trabajo. Preocupaciones semejantes han llevado con frecuencia a estos países a defender para el gobierno un papel mucho más activo, tanto a nivel interno (protección frente a las importaciones y política industrial) como a nivel internacional (ayuda externa, cárteles de control de los productos básicos y obligación de otorgar un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, por ejemplo).

Figura 1.1. Porcentajes del PIB de la economía de mercado mundial, 1950-1995



Fuente: Cálculos a partir de los datos de Maddison (2001).

Nota: No se incluye Europa Oriental, China y la Unión Soviética.

El ascenso de los países en desarrollo ha dado más peso a esos argumentos en el marco del sistema de comercio. Como lo muestran los datos de la figura 1.1, los principales participantes crecieron de forma desigual durante esta etapa, con la disminución progresiva de los porcentajes correspondientes a América del Norte y Europa Occidental en la economía mundial y el aumento progresivo de las del Japón y los países en desarrollo. En muchos países en desarrollo, los responsables de las políticas consideraron que el Japón se había beneficiado de una estrategia de desarrollo intervencionista, y su éxito inspiró a muchos de ellos durante los decenios de 1960 y 1970. El resurgir del Japón atemorizó también a los políticos de los Estados Unidos y Europa Occidental, que adoptaron políticas proteccionistas en los decenios de 1970 y 1980.

El estado de ánimo era bastante diferente a principios del decenio de 1990, como puso de relieve el Consenso de Washington, muy favorable al mercado. El Consenso de Washington, que recibió ese nombre a causa de la proximidad geográfica de las instituciones que preconizaban una estrategia de desarrollo basada en el mercado, entre ellas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Tesoro de los Estados Unidos y diversos grupos de reflexión, hacía hincapié en el valor de la apertura de los mercados como motor del crecimiento (Williamson, 2004). Varios factores contribuyeron a que surgiera este consenso, entre ellos, el brusco incremento de los precios del petróleo, la crisis de endeudamiento de América Latina, la ralentización del crecimiento del Japón, las graves dificultades fiscales y el

colapso de la Unión Soviética. Este consenso se basó también en el reexamen de lo que funcionaba, pues los "tigres" asiáticos y otros países que habían optado por la libertad del comercio habían obtenido mejores resultados que los países que habían intentado gestionar el comercio (Harris, 2006). El consenso también coincidió con un enfoque más activo de los países en desarrollo que "empezaron a considerar que la discriminación positiva de que eran objeto al amparo del trato [especial y diferenciado] que recibían había llegado a estar superada por una creciente discriminación negativa contra su comercio", lo que les llevó a "defender la integridad de la cláusula NMF incondicional, obtener reducciones de los aranceles NMF y fortalecer las disciplinas del GATT" (Gibbs, 2000: 75). Estos acontecimientos hicieron que muchos países en desarrollo reconocieran que el proteccionismo (en la forma que fuera) no les había prestado buenos servicios y, entre los cambios inspirados por el Consenso, figuraban la negociación de acuerdos de libre comercio con países desarrollados, una nueva oleada de adhesiones al GATT y una participación más activa en la Ronda Uruguay. Las reformas favorables al mercado fueron seguidas posteriormente por contrarreformas estatistas en algunos países: la recuperación de la popularidad de las políticas intervencionistas ha sido uno de los factores que han hecho que la Ronda de Doha sea más polémica que su predecesora. Incluso si el Consenso solo ha marcado un breve período, la OMC ha sido uno de sus productos más duraderos.

Otra cuestión de continuo debate entre economistas es el valor relativo de las preferencias comerciales y de los acuerdos comerciales discriminatorios. La opinión más antigua es que la libertad de comercio no discriminatoria es la mejor opción y que los países deberían idealmente reducir o eliminar los obstáculos al comercio sin favorecer a un conjunto de interlocutores frente a otro. Otros insisten en que debería darse a los países en desarrollo un acceso preferencial a los mercados bien sea de forma no recíproca (como ocurre con acuerdos "unilaterales" como el Sistema Generalizado de Preferencias) o bien de forma recíproca (en especial los acuerdos de libre comercio). Tanto si las preferencias se otorgan en el marco de acuerdos autónomos y no recíprocos o se negocian en acuerdos recíprocos, siempre suponen dos posibles problemas para el sistema multilateral de comercio. El primero es el problema económico de la distorsión. Una liberalización discriminatoria generará nuevas corrientes comerciales ya que algunas compras que se hacían a productores nacionales menos competitivos se harán a productores más competitivos del país asociado, pero también puede desviar las corrientes comerciales desplazando algunas compras que antes se hacían a productores de terceros países más competitivos (que siguen sometidos a aranceles) hacia productores menos competitivos de los países asociados (cuyas mercancías son ahora más baratas debido a los aranceles que se han eliminado). Todo acuerdo en el que la desviación de las corrientes comerciales sea superior al comercio generado producirá una reducción neta del bienestar global. El segundo problema que generan los programas y acuerdos discriminatorios es que pueden desincentivar la liberalización multilateral, ya que los países tendrán más interés en mantener los márgenes de preferencia de que disfrutan a través de estos acuerdos que en negociar nuevas reducciones no discriminatorias de los obstáculos arancelarios.

Los economistas han debatido los méritos de los acuerdos discriminatorios desde mediados del siglo XX, pero no han llegado a un consenso acerca de si, en conjunto, estos acuerdos pueden considerarse un estímulo o un escollo para el sistema multilateral de comercio (Lawrence,

1991). El único punto en el que se está totalmente de acuerdo es que la discriminación ha proliferado mucho más rápidamente en la etapa de la OMC que en la época del GATT, y que ha aumentado el número y la importancia de esos acuerdos. Un hecho especialmente notable ha sido la ruptura del "techo de cristal", que desde hace mucho tiempo impedía que los cuatro mayores Miembros de la OMC negociaran entre sí acuerdos de libre comercio. Durante decenios, China, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea han limitado las negociaciones de acuerdos discriminatorios a otros interlocutores comerciales más pequeños, pero en el momento en que se escribe este estudio se están negociando o considerando activamente la negociación de posibles acuerdos bilaterales entre estos países (véase el capítulo 13).

Los fundamentos políticos

Si el sistema multilateral de comercio tuviera que resumirse en una sola frase, esta sería la siguiente: recibe su inspiración de los economistas y su forma principalmente de los juristas, pero tiene que funcionar dentro de los límites que establecen los políticos. Los defensores de las ideas jurídicas y económicas que antes hemos examinado estaban movidos por el deseo de crear un mundo en el que las relaciones entre Estados no fueran exclusivamente ejercicios de poder descarnado, y en cierta medida el derecho internacional y la libertad de comercio han tenido éxito en esta empresa. Sin embargo, la asimetría del poder sigue siendo un elemento fundamental en todas las esferas de las relaciones internacionales, y esto es cierto tanto para el comercio como para las demás cuestiones reservadas a los presidentes y primeros ministros. Los analistas que consideran que la distribución del poder es una variable fundamental del sistema internacional atribuyen muchas veces la existencia misma de organizaciones internacionales como la OMC, de las normas que aplican y los resultados que promueven, a los intereses y objetivos de los Estados más poderosos del sistema. Esta observación la comparten quienes tienen una opinión positiva de los Estados más poderosos y quienes tienen de ellos una opinión menos buena. Allí donde algunos ven un liderazgo ilustrado, otros ven egoísmo y abuso.

Comercio, poder e independencia

Los académicos y los profesionales que tienen una visión política del sistema se diferencian de los que se ocupan de las disciplinas que acabamos de examinar no tanto por el objeto que examinan sino por cómo decidan examinarlo. Mientras que los juristas teóricos y los abogados buscan principios, y los economistas y empresarios ven los intereses, los politólogos y los estadistas se focalizan en el poder. Las dos características más sobresalientes del poder lo excluyen de la visión del mundo de los juristas y los economistas. El poder se puede definir como la capacidad de un sujeto (sea este una persona, un partido, un país, etc.) de obligar a otro sujeto a hacer algo que, de no ser así, no haría. Otra gran característica del poder es que es un juego de suma cero, de forma que el poder de un sujeto solo puede medirse en relación con el de otros sujetos, y el incremento del poder de uno se produce necesariamente en detrimento del poder de todos los demás. Esta noción de compulsión y de asimetría aleja a quienes piensan en términos políticos de los juristas, que subrayan los conceptos de igualdad jurídica y justicia, así como de los economistas, que son partidarios de la cooperación y de los juegos de suma positiva.

El poder domina las relaciones políticas dentro de los países y entre ellos, estén o no establecidas instituciones intermedias, como la OMC, para ayudar a gestionar estas relaciones.[11] Desde esta perspectiva, la creación y el funcionamiento de una organización internacional que trata de abrir los mercados es tanto un ejercicio de poder de sus miembros (y en especial de los más poderosos) como una manifestación del derecho internacional y la concretización de una idea económica. Como ejemplo se puede citar la teoría de la estabilidad hegemónica, cuya premisa básica es que un mercado global abierto es un bien público cuya oferta tiende a ser insuficiente si alguien no está dispuesto a asumir los costes de la apertura (véase el recuadro 1.1). Los mercados estaban más abiertos, o avanzaban en esa dirección, cuando Gran Bretaña y los Estados Unidos, respectivamente, estaban en la cumbre de su capacidad competitiva y de su liderazgo.[12] Al contrario, los mercados se cerraron durante el desdichado período entre la hegemonía británica y la hegemonía de los Estados Unidos. Según esta teoría, no es una simple coincidencia que la creación del GATT en 1947 se produjera en un momento en que los Estados Unidos estaban en la cumbre de su competitividad económica, su poder militar y su influencia política. La escuela del diseño racional también se basa en premisas realistas, pues se parte del supuesto de que los Estados son racionales y defienden sus propios intereses. Esta escuela de economía política internacional pretende explorar las consecuencias de la hipótesis central de que "los Estados utilizan las instituciones internacionales para conseguir su propios objetivos y diseñan estas instituciones en consecuencia" (Koremenos y otros, 2001: 762).[13]

El control económico de las fronteras, lo mismo que el control de su seguridad militar, es un ejercicio de soberanía y una expresión del poder. Un acuerdo que permita o aliente unas relaciones económicas más estrechas entre Estados tendrá siempre repercusiones en sus relaciones políticas. Esto se entiende mejor si se considera el papel fundamental de la integración económica en la reunión de Estados separados en una nación unificada. La necesidad de unificación comercial inspiró la Constitución de los Estados Unidos de 1788, así como el establecimiento de las uniones aduaneras que precedieron y facilitaron la creación de los Estados de Italia (1861), Alemania (1871) y Rumania (1881). La integración económica desempeñó también un papel fundamental en el fortalecimiento de la cooperación política y de la seguridad en regiones tan distintas como Europa Occidental, África Oriental, América Central y Asia Sudoriental. En cambio, el temor a que la liberalización comercial pueda amenazar la soberanía política puede a veces disuadir a los países de entablar negociaciones comerciales o adoptar sus resultados. Temores de ese tipo llevaron, por ejemplo, a la población canadiense a rechazar en 1911 un acuerdo comercial con los Estados Unidos, experiencia que casi se repitió en 1988. Estas inquietudes se han planteado también muchas veces durante la expansión y consolidación de la Unión Europea. La percepción de una amenaza para la independencia es menos acusada en el caso de una liberalización multilateral, pero aun así estas iniciativas pueden suscitar preocupación en algunos sectores.

El temor a un dominio exterior a través del comercio es constante a lo largo de la historia y ha adoptado muchas formas. Entre ellas cabe citar la preocupación militar por que la dependencia del comercio debilite al país, preocupación que comparten personalidades tan distintas como Licurgo (el legislador de la antigua Esparta) y los *shoguns Tokugawa* de principios de la historia moderna del Japón; o la preocupación económica de ver el destino de un país vinculado a

decisiones adoptadas en capitales lejanas, que expresaron los anglófobos del siglo XIX o los teóricos latinoamericanos de la *dependencia* del decenio de 1960; o la preocupación cultural por que una potencia extranjera dominante aplaste el patrimonio cultural y las tradiciones propias, que expresaron Jean-Jacques Servan-Schreiber en *Le Défi Américain* [El desafío americano] (1967) y algunos contemporáneos nuestros, enemigos de la globalización.

Estas críticas se basan a menudo en la suspicacia que despierta en los Estados más pequeños y menos competitivos el entusiasmo de los Estados mayores y más ricos por promover la apertura de los mercados. Desde el punto de vista de un nacionalista alemán escéptico, como Friedrich List, la defensa por Gran Bretaña de la libertad de comercio en el siglo XIX era un intento por "establecer un dominio universal sobre las ruinas de las demás naciones" (List, 1841: 294). Alemania fue objeto de duras críticas por haber utilizado el comercio como instrumento de poder, cuando Albert Hirschman usó el ejemplo de la diplomacia comercial nazi para demostrar "por qué y cómo las relaciones comerciales pueden dar origen a relaciones de dependencia, o influencia, o incluso de dominio" (Hirschman, 1945: 13). Estas objeciones se repitieron en los decenios de 1950 y 1960, aunque desde un punto de vista político distinto, en la Gran Bretaña poshegemónica se puso de moda describir la política del país durante el siglo XIX como un "imperialismo de la libertad de comercio".[14] Hoy en día, los críticos dicen que los países desarrollados que antes recurrían a medidas proteccionistas tratan ahora de impedir que otros países utilicen unas medidas comparables.

Poder y política en el GATT y en la OMC

Incluso el observador circunstancial reconocerá los grandes cambios en las relaciones de fuerza entre los Estados y las regiones que se han producido desde mediados hasta finales del siglo XX. Ford (2003: 68) señaló que la creación de la OMC reflejaba este cambio fundamental de la distribución internacional del poder y describió la sustitución institucional del GATT por la OMC como un "cambio estructural o cultural desde un multilateralismo limitado a un superlateralismo", en el que el nuevo régimen "incorporaba nuevas normas socioeconómicas y organizativas, basándose en un legalismo y unos principios liberales desterritorializados". Ford atribuía ese cambio en gran medida a la erosión del papel hegemónico que habían desempeñado los Estados Unidos y al establecimiento de un nuevo orden en el que otros actores, sobre todo los países en desarrollo, habían deseado contribuir a la creación de un régimen colectivo más cooperativo, basado en el reparto de responsabilidades.

Ikenberry (2001: 50 y 51) ofreció un punto de vista totalmente distinto, presentando el final de la Guerra Fría como una oportunidad para que unos Estados Unidos revitalizados rehicieran el orden mundial. En opinión de Ikenberry, esto formaba parte de una tendencia histórica recurrente y más general, que se manifestaba después de conflictos importantes, momento en que el Estado ganador tenía "la posibilidad de establecer nuevas normas básicas y tomar disposiciones que probablemente persistirían en el futuro". "En general" -alegaba- "un Estado dominante querrá imponer a los Estados más débiles y secundarios una serie de normas e instituciones de la posguerra", pero "para obtener la participación voluntaria y el cumplimiento de otros Estados, deberá proponer un límite a su propia autonomía y capacidad de ejercer

arbitrariamente el poder". Este acto de "moderación estratégica" permite a ese país conservar el poder. En este contexto, para Ikenberry la "creación en 1995 de la OMC es quizá, en el período posterior a la Guerra Fría, el ejemplo más claro, y sin duda más polémico, de la aceptación de los Estados Unidos a vincularse a una institución internacional" (*Ibid.*: 244). Por consiguiente, la OMC se puede considerar tanto una manifestación del mantenimiento del poder de los Estados Unidos -desempeñando su victoria en la Guerra Fría el mismo papel que la victoria en la Segunda Guerra Mundial desempeñó en la creación del GATT- como un ejemplo de los límites que las potencias victoriosas harían bien en poner al ejercicio de su autoridad.

Entre la tesis de Ford y la antítesis de Ikenberry se sitúa la síntesis de Ostry, para quien la creación de la OMC fue una empresa común en la que desempeñaron un papel tanto un gigante disminuido como sus principales interlocutores. Silvia Ostry, diplomática canadiense encargada de cuestiones comerciales, observó poco después del establecimiento de la OMC que "el final de la Guerra Fría ha suavizado en gran medida las obligaciones que la 'alta política' imponía a la política comercial americana" (Ostry, 1997: xvi), de modo que "se ha disuelto el vínculo que mantenía unidas a las potencias occidentales en un marco amplio de política consensual". No obstante, estas potencias lograron colaborar para crear un nuevo régimen posterior a la Guerra Fría. "Sin el liderazgo de los Estados Unidos, la Ronda Uruguay sencillamente no se hubiera producido" -sostenía Ostry- "[p]ero la OMC no existiría sin la actitud cooperativa de varias potencias medianas y, en particular, de la importante potencia que es la UE" (*Ibid.*: 238).

Aunque la esfera económica y la esfera política parezcan estar claramente delimitadas en las actividades cotidianas de la OMC, las cuestiones políticas impregnan el funcionamiento de la Organización. Por lo general, los Miembros procuran limitar el grado de interferencia de la política con el comercio, pero no sería realista esperar que los países subordinasen todas sus preocupaciones políticas a las reglas y normas de esta institución económica. Tampoco sería inteligente pedir que lo hicieran. Si se impidiera a los países utilizar totalmente el comercio como instrumento de política exterior, se verían obligados a elegir entre ser Miembros de la OMC y ejercer libremente su soberanía, en cuyo caso probablemente no habría OMC en absoluto. Esto se entendió de forma expresa en la negociación de la Carta de La Habana. En el artículo 86, los futuros miembros reconocían que la OIC "no deberá obrar de manera alguna que implique la emisión de un juicio, en cualquier forma, sobre cuestiones de orden esencialmente político", y que ninguna medida adoptada "en lo referente al mantenimiento y a la restauración de la paz y la seguridad internacionales, será considerada contraria a las disposiciones de la presente Carta". En el GATT de 1947, que se esperaba que fuera solo una medida provisional, no había ninguna disposición semejante, pero, a pesar de eso, este acuerdo contenía dos artículos que han pasado al régimen de la OMC. El primero establece una excepción al cumplimiento de las normas de la OMC en favor de las medidas que adopten los Estados para proteger sus intereses esenciales de seguridad y que, de no ser por esa excepción, serían medidas restrictivas del comercio ilegales (artículo XXI del GATT y artículo XIV*bis* del AGCS). La segunda disposición permite que los Miembros no apliquen a otros Miembros de los que estén políticamente alejados el trato previsto por la OMC (artículo XXXV del GATT, sustituido por el artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC). Estas disposiciones ayudan a diferenciar el campo de la "alta política", es decir, de la diplomacia y la seguridad, del de la "baja política", es decir, el comercio, pero no impiden que los dos campos se encuentren. Todos los países tienen intereses que se extienden más allá de la

práctica comercial y muchos de ellos se sienten atraídos por descubrir la forma en que podrían utilizar las posibilidades que ofrece el "poder blando".

Desafíos jurídicos, económicos y políticos de la OMC

El análisis precedente se ha centrado principalmente en los fundamentos jurídicos, económicos y políticos del sistema del GATT, gran parte del cual se transfiere a la etapa de la OMC. Sin embargo, sería un grave error considerar que la OMC sencillamente es una versión posterior y ampliada del GATT. El nuevo sistema supone no solo un mayor número de Acuerdos, una base más amplia de Miembros y una multiplicación del número de asuntos sometidos al procedimiento de solución de diferencias. Los cambios, además de cuantitativos, han sido cualitativos tanto para el sistema de comercio como para el comercio mismo, y reflejan las profundas diferencias entre el mundo de la segunda mitad del siglo XX y el mundo de la primera mitad del siglo XXI.

Las aparentes semejanzas entre la OMC actual y el GATT de 1994 pueden ser engañosas en muchos sentidos. Empecemos por la cuestión aparentemente superficial de su sede. El GATT y la OMC tienen la misma sede, y un peatón apresurado que pase por la Rue de Lausanne, en Ginebra, y eche una rápida mirada al edificio, podría concluir que este ha cambiado poco y no podría culpársele por ello. Pero si el peatón entrase en el edificio descubriría no solo que la OMC ocupa ahora todo el Centro William Rappard, del que el antiguo GATT solo ocupaba la mitad, sino que este edificio, muy renovado, ha sido modernizado de arriba abajo, ampliado con un ala nueva y completado con un espacioso centro de conferencias nuevo. Igual que la sede de la OMC es superficialmente similar a la del GATT pero fundamentalmente distinta, también la institución tiene una apariencia similar pero ha sufrido profundos cambios. Por ejemplo, los jefes de la Organización tienen el mismo título que sus predecesores del GATT, pero los Directores Generales de la OMC tienen una imagen pública más importante (aunque también ocupan el cargo por menos tiempo) que sus predecesores. Mientras que los Directores Generales del GATT eran tecnócratas que procedían de las filas de los embajadores y los funcionarios, los directores generales de la OMC hasta mediados de 2013 eran todos políticos que anteriormente habían sido ministros o primeros ministros. Esa misma pauta -el hecho de que las diferencias se mantengan bajo una capa de apariencia similar- se puede encontrar en la estructura y las funciones de la Secretaría, la composición de los Miembros, el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias, el lugar que la institución ocupa en los debates sobre la globalización y, sobre todo, las cuestiones que se tratan en la OMC.

Las cuestiones que la OMC se plantea, sea en las negociaciones o sea en las diferencias, abarcan mucho más que las simples medidas en frontera que predominaron durante gran parte del período del GATT, lo que refleja los cambios que se han producido en el funcionamiento actual del comercio. John Maynard Keynes describió elocuentemente la economía mundial integrada que existía inmediatamente antes de estallar la Primera Guerra Mundial, cuando dijo que "[e]l habitante de Londres podía pedir por teléfono, mientras tomaba el té por la mañana en la cama, los variados productos de toda la tierra en la cantidad que quisiera, y podía esperar que en poco tiempo estuviesen a su puerta" (Keynes, 1920: 11). A pesar de todos los cambios que

ha habido entre 1914 y 1994, Keynes resucitado hubiera podido describir de la misma manera una transacción similar efectuada el último año del sistema del GATT. Pero dos decenios más tarde no hubiera podido decir lo mismo. Empecemos por cómo se hacen actualmente el pedido y las compras. El comprador utilizaría un *smartphone* o un aparato semejante, y no un viejo y simple teléfono, y esta tecnología polivalente incluso podría servir para la entrega de las compras, si están digitalizadas. Tanto si la mercancía es virtual como si es física, hoy es más probable que sea el resultado de cadenas de suministro complejas e integradas, cuyo funcionamiento y cuya propiedad traspasa las fronteras. Pero quizá el cambio más importante sea el del consumidor. En 1914, la escena que describe Keynes podría darse en Londres y en algunos lugares de Europa y América del Norte. En 1994, hubiera podido darse en la mayoría de los países desarrollados, pero en la actualidad esos lujos los disfruta en todo el mundo una clase media en ascenso. Asimismo, ha aumentado el porcentaje de los trabajadores de estos países cuyos ingresos dependen del comercio.

La diferencia entre el bienestar de los consumidores en Beijing y en Londres ha disminuido rápidamente desde la creación de la OMC igual que la diferencia entre los niveles de productividad de las empresas chinas e inglesas. Lo mismo cabe decir de la capacidad e influencia de los gobiernos a los que estos consumidores y estas empresas pagan impuestos. Esta observación se puede aplicar tanto a la pequeña esfera de la política comercial como al entorno económico y político más amplio en que se lleva a cabo esa política comercial. La mayoría de los cambios que se han producido en la repartición global del poder desde antes de la Primera Guerra Mundial hasta el final de la Guerra Fría han supuesto una modificación de las posiciones relativas de los mismos siete u ocho países, con una unión que perduró (la Unión Europea) y otra que no lo hizo (la Unión Soviética). Igualmente, la principal diferencia entre el inicio y el final del período del GATT fue la sustitución de un "Grupo de los Dos" (G-2) transatlántico por otro. Lo que empezó siendo un G-2 formado por Gran Bretaña y los Estados Unidos finalmente fue sustituido por un G-2 formado por la Unión Europea y los Estados Unidos. Desde entonces, la riqueza y el poder se han extendido a nuevas regiones, cambio que se reflejó más plenamente en la OMC que se había visto reflejado en el GATT el reequilibrio de las fuerzas económicas y políticas. El G-20 tiene hoy 10 veces el número de miembros que tenía el G-2, y está compuesto por un conjunto mucho más diverso de países cuyos intereses no es fácil conciliar.

Los cambios económicos y políticos del mundo en general sitúan a la OMC en una posición distinta de la que tenía el GATT y plantean nuevas dificultades a sus Miembros y a la Secretaría. Los tres temas antes examinados ayudan a definir el nuevo entorno, pero han pasado de ser fundamentos a convertirse en desafíos.

El desafío jurídico

La OMC se enfrenta a dos grandes desafíos jurídicos. El primero tiene que ver con su capacidad de someter el comercio al imperio de la ley, tarea esencial que el GATT comenzó bien pero no terminó. A esto se añade la necesidad de conseguir un buen equilibrio entre las funciones legislativas (negociaciones) y judiciales (diferencias) de la institución, lo que será un tema recurrente a lo largo de este estudio. El segundo desafío se relaciona con los conflictos que pueden plantearse entre el derecho mercantil y otras esferas de la teoría y la jurisprudencia.

Los especialistas académicos no se ponen de acuerdo sobre la medida en que la OMC ha conseguido cumplir el objetivo del GATT de someter el comercio al imperio de la ley. La negociación de nuevos acuerdos en la Ronda Uruguay y en los años siguientes amplió el ámbito del derecho internacional, pero el significado de estos acuerdos no siempre ha estado claro. Ello se debe en parte a la práctica común de la "ambigüedad constructiva": cuando los negociadores se enfrentan a una dificultad utilizan un lenguaje de compromiso que les permite eludir un problema inmediato sin resolver realmente sus divergencias. A veces, los negociadores intentan resolver estas ambigüedades mediante cuantificaciones, pero también en ese caso pueden caer en fórmulas vagas. En este aspecto, la OMC ha cambiado poco con respecto al GATT. Como ha indicado un fino observador del problema:

> Pensemos en los siglos de controversias y de discusión sobre la aplicación de los mandamientos: "no matarás" y "no desearás la mujer de tu prójimo". Mucho más difícil hubiera sido la interpretación de los mandamientos si Moisés hubiera bajado del monte Sinaí con unos mandamientos que dijeran: "procurarás no matar" y "no tomarás más que una parte equitativa de la mujer de tu vecino teniendo en cuenta las partes que tomaste durante un período representativo anterior y no impidiendo que nuevos participantes tengan también su parte" (Plank, 1987: 81).

Estas insuficiencias fueron especialmente notables durante la etapa del GATT, pero no desaparecieron con la llegada de la OMC. Schropp (2009: 4-5) describe la OMC como un contrato incompleto, haciendo referencia a sus "mecanismos de flexibilidad formales, *de iure*, en materia de política comercial" así como a "los varios instrumentos de flexibilidad informales, *de facto*", a los que se recurre con frecuencia "contraviniendo la letra de la ley, o al menos el espíritu del Acuerdo", pero que "se producen más o menos al amparo de la ley".

Cuando los negociadores no pueden resolver sus diferencias dejan a veces que los juristas finalicen el trabajo. Algunos subrayan lo que Davey (2012) ha calificado de "judicialización" de la OMC, o Weiler (2001) ha calificado de "juridificación", mientras otros ponen de manifiesto los aspectos de las normas de la OMC que permiten acciones discrecionales, excepciones, y conflictos. El ejemplo más claro de la mayor judicialización de la OMC es el fortalecimiento de las normas en materia de solución de diferencias en la nueva institución. Esto ha alentado a los Miembros a plantear más diferencias ante la OMC de lo que no habían hecho en el tiempo el GATT. La multiplicación de los asuntos sometidos al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC no es preocupante para algunos juristas, pero otros observadores no comparten realmente su optimismo. Muchos consideran que el poder de la OMC de exigir el cumplimiento de las normas es ahora tan importante, y las negociaciones resultan tan difíciles, que la función judicial de esta institución puede empañar su función legislativa.

Las cuestiones jurídicas que plantea el comercio no se pueden considerar exclusivamente a través de la lente del derecho mercantil, ya que conciernen también a otras esferas del derecho internacional. A este respecto, Here Lang (2011: 243) ha hablado de "la aparición de una imaginación jurídica posneoliberal" que se ha desarrollado "como resultado de la crisis de legitimidad de la OMC a finales del decenio de 1990". Según Lang:

> En respuesta a las críticas que indican que las disciplinas de la OMC en materia de reglamentación nacional constituyen una intrusión abusiva en áreas sensibles que sería preferible reservar a instituciones democráticas nacionales, esta nueva imaginación jurídica es conscientemente precavida y modesta en el papel que pretende atribuir al sistema de comercio. Trata de fijar nuevos límites al funcionamiento del derecho mercantil y del sistema de comercio con el fin de asegurarse de que las normas de la OMC no se conviertan en un medio para proyectar y consolidar a nivel mundial una sola forma de relaciones entre el Estado y el mercado, y una sola visión de lo que debe ser una intervención reguladora adecuada y legítima.

Esta visión jurídica alternativa, que cuestiona el derecho mercantil y la OMC, necesariamente nos devuelve a la esfera práctica. Solo en ella los países pueden decidir hasta qué punto desean que el derecho mercantil intervenga en la definición de sus relaciones. En el capítulo 5, cuando examinemos las cuestiones que plantea la coherencia y las relaciones con otras organizaciones internacionales, volveremos sobre este tema. Los países necesitan también considerar puntos de vista divergentes sobre las relaciones dentro de los Estados y los papeles que desean asignar al Estado y al mercado. Esto nos devuelve a la faceta económica del debate.

El desafío económico

Como dijo Keynes (1920) "[l]os grandes acontecimientos de la Historia se deben frecuentemente a cambios seculares en el crecimiento de la población y a otras causas económicas fundamentales, que, escapando, por su carácter gradual, al conocimiento de los observadores contemporáneos, se atribuyen a las locuras de los hombres de Estado o al fanatismo de los ateos". Durante la mayor parte del período del GATT la evolución era tan lenta que se podía caer fácilmente en la mala costumbre de no atribuir bien las causas de los cambios, en especial en un momento en que la participación en el sistema era limitada, pero en la etapa de la OMC ya no ocurre lo mismo. Hoy en día, los cambios son demasiado rápidos para que pasen desapercibidos en especial el relativo declive de los países desarrollados y el correspondiente ascenso de las naciones en desarrollo. Estas transformaciones han hecho que el sistema de la OMC sea mucho más difícil de gestionar que su predecesor.

Como se resume en el cuadro 1.2, el porcentaje del PIB mundial del conjunto de los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, y la Unión Europea) se redujo de tres cuartos a menos de tres quintos entre 1995 y 2011. Durante ese mismo período el porcentaje correspondiente a las ocho economías emergentes mencionadas en el cuadro pasó de representar menos de un décimo a más de un quinto de la economía mundial. En 1995, la economía de la Cuadrilateral en conjunto era 8,1 veces mayor que la de estos ocho países, y uno de estos últimos países no estaba todavía en el sistema; la proporción se había reducido a 2,7 en 2011, y los ocho países eran Miembros de la OMC. Para hacer una comparación aun más elocuente, la relación de la participación de los Estados Unidos en el PIB mundial y la de China era de un poco más de 10 a 1 al principio de la OMC y en 2011 era solo de 2 a 1.[15]

Cuadro 1.2. Porcentajes del PIB global, 1995-2011

	1995	2000	2005	2010	2011
Cuadrilateral	**75,4**	**73,7**	**70,1**	**59,7**	**57,4**
Unión Europea	30,9	26,2	30,1	25,6	25,1
Estados Unidos	24,6	30,6	27,5	22,9	21,4
Japón	17,9	14,6	10,0	8,7	8,4
Canadá	2,0	2,2	2,5	2,5	2,5
Determinados países	**5,3**	**4,5**	**5,9**	**6,6**	**7,2**
Federación de Rusia	1,3	0,8	1,7	2,4	2,7
Australia	1,2	1,3	1,5	1,8	2,0
Corea, República de	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6
Suiza	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9
Economías emergentes	**9,3**	**11,0**	**13,0**	**20,4**	**21,5**
China	2,4	3,7	4,9	9,4	10,5
Brasil	2,6	2,0	1,9	3,4	3,5
India	1,2	1,5	1,8	2,7	2,6
México	1,0	1,8	1,9	1,6	1,6
Indonesia	0,7	0,5	0,6	1,1	1,2
Turquía	0,6	0,8	1,1	1,2	1,1
Sudáfrica	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6
Malasia	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Determinadas regiones en desarrollo	**5,3**	**6,1**	**6,2**	**8,2**	**8,6**
Otros países de América Latina y el Caribe	2,5	2,6	2,3	3,2	3,2
Oriente Medio y África del Norte	2,3	2,9	3,2	4,0	4,4
Países Menos Adelantados	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0
Resto del mundo	**4,7**	**4,7**	**4,8**	**5,1**	**5,3**
Mundo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos del Banco Mundial que pueden obtenerse en: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD.

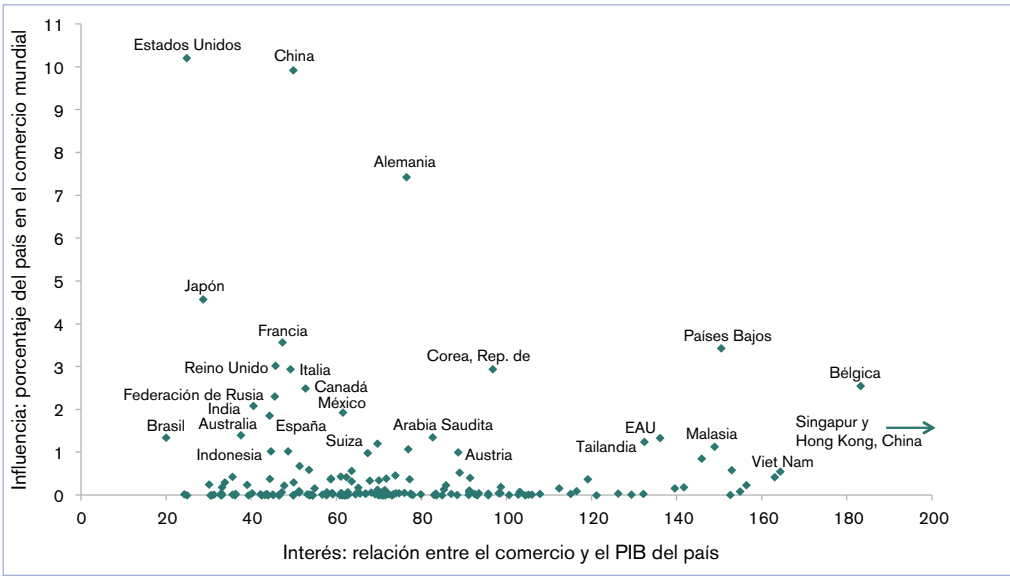
Uno de los problemas más graves del sistema multilateral de comercio es la creciente divergencia entre los intereses y la influencia de los países líderes del sistema. En la etapa del GATT, la Cuadrilateral, y en especial los Estados Unidos, no solo tenían intereses económicos que les motivaban para crear y mantener el sistema sino también tenían la influencia necesaria para lograr ese objetivo. Ya hemos visto cómo esa influencia se debilita con el tiempo, a medida que disminuye su parte en la economía mundial. En cambio, los países en desarrollo han logrado un porcentaje cada vez mayor de esa economía, gracias en no poca medida al comercio, pero su voluntad y su capacidad de asumir las cargas del sistema siguen sin estar claras.

Los datos de la figura 1.2 muestran la importancia de determinados países en el sistema de comercio (lo que mide su influencia) y la importancia del comercio para esos países (lo que mide su interés). El primero de estos factores se mide sencillamente en función del porcentaje que corresponde a cada país en el comercio mundial de mercancías. El segundo factor es la dependencia del comercio, definida en este caso como el comercio de un país en comparación con el PIB de este.[16] A igualdad de circunstancias, cabe esperar que el impulso para que el sistema avance y se negocien nuevos acuerdos comerciales será mayor si los países con mayor influencia en el sistema son también los países que tienen mayor interés en ello. Aunque efectivamente haya

algunos ejemplos que corresponden a este perfil, en especial en Europa, el nivel de interés de la mayoría de los países dominantes en la OMC no es proporcionado a su nivel de influencia.

Las posiciones de la Unión Europea y sus Estados miembros son especialmente complejas y reflejan, a pequeña escala, el problema más amplio del sistema de comercio. Los datos sobre la dependencia del comercio muestran que Alemania, además de ser el mayor país comerciante de la UE y el tercero del mundo, es también el país que se sitúa en la mediana del sistema de comercio: su dependencia del comercio, valorada en un 76,4%, es exactamente igual a la media mundial. Por norma general, los otros grandes Estados miembros de la UE, como Francia, Italia y el Reino Unido, tienden a ser menos dependientes del comercio que Alemania mientras que los países más pequeños, como Bélgica, la República Checa, los Países Bajos y la República Eslovaca, se cuentan entre los países más dependientes del comercio del mundo. Como el comercio ha sido el ámbito inicial de competencia de la UE y como ha desempeñado un papel fundamental en su existencia, no es de sorprender que en la Unión Europea se dé más importancia a esta esfera de la política pública que la que le atribuyen otros grandes países comerciantes. Sin embargo, los intereses divergentes de los Estados miembros de la UE hacen que a veces su postura en las negociaciones sea inestable, por ejemplo, con respecto a cuestiones polémicas y sensibles como la agricultura, y que sean los Estados miembros mayores y menos dependientes del comercio, como Francia, quienes se muestren más propicios a pisar el freno, aunque los Estados miembros más pequeños y más dependientes del comercio prefieran apretar el acelerador.

Figura 1.2. Valores relativos del comercio de mercancías de los países, 2011



Fuentes: Los porcentajes del comercio mundial se han calculado a partir de los datos de la OMC sobre importaciones y exportaciones de mercancías que figuran en: http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=S. El comercio de mercancías en relación con el PIB se ha calculado a partir de los datos del Banco Mundial que figuran en: http://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS.

Nota: Porcentajes del comercio mundial de mercancías de los países y relación entre el comercio de mercancías y el PIB de cada país.

Los políticos estadounidenses, en comparación con sus homólogos de la UE, dan menos importancia a este tema. Los Estados Unidos son uno de los pocos países que tienen mayor importancia para el sistema de comercio de la que este tiene para ellos. En 2011, era atribuible a este país un 10,2% del comercio mundial de mercancías (el porcentaje más elevado del mundo), pero el comercio de mercancías de los Estados Unidos equivalía al 24,8% de la economía nacional (el tercer nivel más bajo del mundo). El valor relativo del comercio en la economía nacional era en el país medio aproximadamente tres veces mayor que en los Estados Unidos, y en muchos de los países este valor era superior al 100%. La situación del Japón es semejante a la de los Estados Unidos. Aunque este país fuese el cuarto país comerciante del mundo en 2011, cuando controlaba el 4,6% del total, el comercio equivalía al 28,6% de la economía japonesa.

Algunas de las economías emergentes y en transición más prominentes compartían esa característica de ser más importantes para el sistema de comercio que este lo era para ellas. Tomemos el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica. Estos cinco países controlaban colectivamente el 16,3% del comercio mundial de mercancías en 2011, e individualmente controlaban desde el 0,6% (Sudáfrica) al 9,9% (China), pero en cada uno de estos países el valor del comercio total de mercancías (importaciones más exportaciones) en 2011 equivalía a un porcentaje menor del PIB que el promedio mundial del 76,4%. Esta observación es especialmente aplicable al caso del Brasil. De hecho, en 2011 fue el país del mundo menos dependiente del comercio, pues el comercio de mercancías fue equivalente al 19,9% de su PIB. La dependencia del comercio era también inferior al 76,4% de promedio mundial en la India (40,5%), la Federación de Rusia (45,5%), China (49,8%) y Sudáfrica (53,5%). A decir verdad, no todas las economías emergentes encajan en esta descripción: por ejemplo, Malasia figura entre las economías más dependientes del comercio del mundo (148,8%). Por término medio, sin embargo, las economías emergentes mayores figuran, junto con los Estados Unidos y el Japón, entre las menos dependientes del comercio.[17]

El propósito de todas estas cifras no es dar a entender que el comercio carece de importancia para las principales economías emergentes, o para el Japón o los Estados Unidos. No obstante, es razonable concluir que sus políticos pueden tener una percepción de las cosas diferente de la de sus homólogos de países más pequeños y más dependientes del comercio. Es menos costoso para ellos evitar los acuerdos que no les agraden, o incluso abstenerse de participar en negociaciones comerciales, lo mismo que pueden sentirse más atraídos por la posibilidad de negociar acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales, en los que el deseo de los socios pequeños de acceso a sus mercados puede utilizarse para conseguir otros *desiderata* (no siempre de orden económico). Además, estos países pueden ser más propensos que otros a utilizar el comercio como medio de cimentar alianzas con otros países con los que sus intereses sean compatibles pero no idénticos.

El desafío político

El desafío político deriva directamente de las cuestiones económicas examinadas hasta ahora. El poder económico y político está más distribuido en la época de la OMC que en la del GATT, y la configuración del poder en el sistema actual puede ser menos favorable a la

liberalización multilateral de lo que lo era en los días de un liderazgo que se ejercía de arriba abajo. El GATT debió su existencia a los intereses y la influencia de algunas grandes potencias, mientras que en la etapa de la OMC la participación en la economía mundial está más repartida. Eso exige un mayor nivel de cooperación entre países que tienen no solo distintos intereses, sino también ideas muy distintas sobre cómo debe funcionar un sistema multilateral de comercio.

La Unión Europea y los Estados Unidos siguen siendo los dos Miembros de la OMC mayores y con más influencia, pero tienen menos peso en la Organización del que tenían en el GATT. Hubo un tiempo en que el acuerdo entre esos dos socios era una condición necesaria y suficiente para la conclusión de una ronda de negociaciones comerciales. En la época de la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, esa condición seguía siendo necesaria pero ya no suficiente, como puso de manifiesto la revuelta de dos bloques diferentes de países en desarrollo contra una propuesta presentada por estos dos Miembros con miras a un acuerdo sobre la agricultura en la Ronda de Doha. Hoy se pone en duda si la coincidencia entre la UE y los Estados Unidos sigue siendo una condición necesaria. Algunos podrían decir que si China y los Estados Unidos se pusieran de acuerdo sobre un nuevo tratado multilateral, los negociadores europeos tendrían dificultades para no aprobarlo si los términos del acuerdo no fueran descaradamente en contra de los intereses europeos.

Es preciso considerar las relaciones de poder en el sistema de comercio actual desde un punto de vista más amplio que tenga en cuenta que algunos países han pasado de posiciones periféricas en el GATT a posiciones más centrales en la OMC. Entre estas potencias ascendentes se incluyen algunos países que fueron durante mucho tiempo miembros nominales del sistema pero no empezaron a poner en juego todo su potencial hasta relativamente tarde en el período del GATT, así como otros que no se adhirieron al sistema hasta que no se estableció la OMC. En el primer grupo, destacan entre los países emergentes el Brasil, la India y Sudáfrica, que figuraban entre las Partes Contratantes del GATT de 1947, mientras que en el segundo grupo se incluye China (que se adhirió en 2001) y la Federación de Rusia (que se adhirió en 2012). Cada uno de estos países es muy influyente entre los países de su propia región, tanto en términos económicos como políticos, y tiene, o aspira a tener, una mayor influencia a escala mundial. Su influencia local podría medirse sencillamente por la parte que les corresponde en el PIB regional: Sudáfrica representa el 32,2% de la economía del África Subsahariana, y los porcentajes que corresponden a China en Asia Oriental y el Pacífico (39,0%), el Brasil, en América Latina y el Caribe (42,7%) y la India, en Asia Meridional (81,3%) son todavía más elevados[18], mientras que la Federación de Rusia es el único país que tiene una participación importante en dos continentes. China y la Federación de Rusia son dos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el Brasil y la India esperan ser miembros permanentes en un Consejo ampliado. Y si bien la capacidad militar de estos países no tiene trascendencia directa en las negociaciones comerciales, merece la pena señalar que todos ellos, salvo Sudáfrica, figuran en la lista de los 10 países con mayores fuerzas militares convencionales, y todos ellos o bien tienen armas nucleares (China, la Federación de Rusia y la India) o en un momento determinado intentaron obtenerlas (el Brasil y Sudáfrica). Estas y otras economías

emergentes, como Chile, Malasia, México, Singapur y Turquía, tienen un papel mucho más activo en las deliberaciones de la OMC del que tenían en la etapa del GATT, y a veces consideran que esta institución, entre otras, les permite obtener un grado creciente de influencia en los asuntos mundiales.

La influencia de las principales economías emergentes era ya evidente en la etapa final de la Ronda Uruguay. Peter Sutherland (véase el Apéndice Biográfico, página 655), que fue el último Director General del GATT y el primero de la OMC, comentaría posteriormente que la Ronda hubiera podido no concluir de no ser por el firme apoyo de los embajadores del Brasil (Luis Felipe Lampreia, véase el Apéndice Biográfico, página 642) y la India (B.K. Zutshi). Los dos defendieron firmemente los intereses de sus países respectivos, pero el Sr. Sutherland pudo también apelar a su sentido de compromiso con el sistema multilateral de comercio.[19] Por el mismo motivo, cuando el Presidente del Consejo General, Stuart Harbinson (véase el Apéndice Biográfico, página 638) se esforzó, a lo largo del año 2001, por sacar adelante la Ronda de Doha, echó mano de sus homólogos del Brasil y de Sudáfrica, observando posteriormente que: "El apoyo de estos dos grandes e influyentes países en desarrollo fue totalmente decisivo para poner en marcha la Ronda."[20] La creciente importancia de las economías emergentes puede también comprobarse en su creciente capacidad de frenar o hacer que desaparezcan las iniciativas a las que se oponen. Eso no hubiera sucedido a mediados del decenio de 1980, cuando las preocupaciones de países como el Brasil y la India no impidieron que se lanzara la Ronda Uruguay, y la India en 2001 estaba demasiado aislada para bloquear el inicio de la Ronda de Doha. No obstante, estas y otras economías emergentes han tenido una influencia decisiva en el desarrollo posterior de esta Ronda.

Al otro extremo del grupo de países en desarrollo nos encontramos con un grupo amplio de Estados más pobres y menos poderosos, cuyos dirigentes tienen con frecuencia una opinión menos favorable de la capacidad de sus países de beneficiarse de unos mercados abiertos. Entre ellos figuran especialmente los Estados que en las Naciones Unidas se califican oficialmente como países menos adelantados (PMA).[21] Este grupo forma un bloque amplio y en aumento dentro de la OMC: en 2012, 26 de los 49 PMA eran Miembros de la OMC con representación permanente en Ginebra, 8 eran Miembros sin representación permanente en Ginebra y 9 no habían finalizado todavía el proceso de adhesión. El bloque de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) incluye a la mayoría de los PMA, así como a otros muchos países en desarrollo cuyos niveles de ingresos son superiores a los de los PMA pero aún siguen siendo muy bajos desde cualquier punto de vista objetivo. Algunos de los países ACP/PMA, que colectivamente forman el Grupo de los 90 (G-90) tienden a considerar que la liberalización del comercio es más una amenaza que una oportunidad ya que podría reducir los márgenes de preferencia de que disfrutan actualmente en el acceso a los mercados de los países industrializados, limitando al mismo tiempo su propio "espacio político". También insisten en que cualquier nuevo acuerdo se complemente con programas ampliados de creación de capacidad que les ayuden a cumplir sus obligaciones.

Otros muchos países en desarrollo y economías en transición ocupan una posición intermedia entre esos dos extremos, al ser más grandes y más ricos que los países del G-90 pero no estar

al mismo nivel que las principales economías emergentes. Estos países tienen unas economías que se diferencian enormemente por su tamaño, diversidad y competitividad, y también por su nivel de ambición con respecto al sistema multilateral de comercio. Este grupo incluye tanto países que adoptan para su desarrollo un planteamiento muy favorable al mercado, defendiendo la libertad de comercio y un papel relativamente pequeño para el Estado, como otros cuyos puntos de vista son más próximos a los de los miembros del G-90. Sea cual sea la posición que adopten o las coaliciones a las que se sumen, es más probable que estos países sean ahora miembros formales y activos del sistema multilateral de comercio que en el período del GATT.

Las dimensiones jurídica, económica y política de la historia de la OMC

El sistema multilateral de comercio es producto de ideas jurídicas, económicas y políticas, así como de la evolución concreta que se ha producido en estas esferas. Hay momentos en los que las tensiones entre estas tres disciplinas se han mantenido a raya. Así sucedió sin duda a principios del decenio de 1990, cuando las justificaciones políticas, económicas y jurídicas para el establecimiento de una nueva organización internacional confluyeron: el final de la Guerra Fría prometía un dividendo de paz e invitaba a una gran parte del mundo a volver a entrar en el mercado mundial; la aceptación del Consenso de Washington propiciaba un nuevo análisis de las estrategias de desarrollo y de las doctrinas sobre el comercio en los países en desarrollo; y parecía llegado el momento de establecer un nuevo orden mundial basado en la inclusión y en el imperio de la ley.

Los planetas se alinearon justo el tiempo suficiente para producir una nueva Organización Mundial del Comercio. En cuanto pasó esa etapa, volvieron a surgir los conflictos entre esas tres escuelas de pensamiento y de acción, que se acentuaron cuando la Ronda de Doha se paralizó y quedaron más al descubierto las insuficiencias del sistema. Los juristas, economistas y políticos que analizan el sistema de comercio en general o algunas cuestiones jurídicas que se plantean en él se parecen a menudo al ciego del cuento que cuando se le pedía que describiera un elefante daba una respuesta que dependía de la parte del animal que había tocado con la mano. El problema se agrava cuando se pasa de la descripción al remedio; no es fácil resolver los problemas del sistema si los juristas piensan que la trompa se balancea con demasiada libertad, los economistas quieren extraer los colmillos y los políticos consideran que sus pies son demasiado planos.

Si hubiera que poner fin a las diferencias entre las tres disciplinas apelando a la fuerza de los números, los juristas serían quienes ganarían, como resulta evidente si se examina el Apéndice Biográfico de este libro. En él, se puede encontrar información detallada sobre todos los directores generales, directores generales adjuntos, jefes de personal, presidentes del Consejo General de la OMC y Miembros del Órgano de Apelación entre 1995 y 2012, junto con información detallada sobre determinados ministros, embajadores y otras figuras cuyas manifestaciones o actos desde finales de la etapa del GATT hasta la actualidad se citan en este libro. De las 86 personas incluidas en el Apéndice Biográfico sobre las que se

dispone de datos sobre su formación, 40 habían recibido títulos de derecho (46,5%) frente a 25 de ciencias económicas o empresariales (29,1%) y 5 tenían títulos de derecho y economía, dobles o por separado (5,8%), de modo que el 81,4% de ellos tenían títulos en una de las dos esferas o en ambas.[22] Solo seis (7,0%) tenían títulos de ciencias políticas, aunque cabe decir que todos los miembros de esta comunidad recibieron una formación práctica en política.

Los números por sí solos no cuentan toda la historia, ya que la interacción entre esos tres campos, a veces creativa y a veces destructiva, es lo que explica el dinamismo del sistema de comercio. Todos los temas tratados en esta prehistoria intelectual ocupan un lugar importante en la historia real que figura a continuación. Las cuestiones jurídicas están omnipresentes en todo el análisis, ya que la OMC es hoy una institución que, por un lado, encarna y, por otro, desmiente la igualdad de los Estados. En principio, los derechos y la condición jurídica de todos los Miembros son idénticos; países como Liechtenstein y Santa Lucía son tratados en pie de igualdad con China y los Estados Unidos. Sin embargo, en la práctica es inevitable reconocer el hecho de que existen grandes asimetrías entre los países y que los países grandes pueden desplegar más recursos y ejercer más influencia en el sistema.

En este libro se examinan los tres temas desde diferentes puntos de vista. Las cuestiones políticas analizadas pueden dividirse básicamente en dos categorías. Una de ellas es la de las relaciones entre los Miembros dentro de la Organización. Se trata, por ejemplo, de las decisiones de los países sobre si se adhieren, o no, a la Organización, sobre cómo estarán representados en ella y si se sumarán a una coalición concreta (capítulo 3) y de las cuestiones políticas que se plantean durante las negociaciones relativas a la adhesión de nuevos miembros (capítulo 4). En el libro se analizan también las cuestiones políticas que rodean a la OMC propiamente dicha, lo que abarca tanto sus relaciones con otras organizaciones y con la sociedad civil (capítulo 5) como el liderazgo de la Organización y la gestión de la institución (capítulo 14).

La disparidad entre los Miembros es un tema recurrente en la OMC y se examina en distintas partes del libro. En el capítulo 6 se verá cómo las reglas y normas de la Organización procuran lograr un equilibrio entre las necesidades de los muy distintos países que componen la OMC. La disparidad entre los países grandes y los más pequeños es más importante cuando el mecanismo de solución da lugar a retorsiones, como se analiza en el capítulo 7. Y si en unas negociaciones sobre el acceso a los mercados se plantea la norma del abastecedor principal, es decir, cuando solo los abastecedores principales de un producto solicitan concesiones arancelarias respecto de este, la iniciativa recae en los países más grandes.[23] Este tema se analiza en el capítulo 9.

Continuamente se plantean también diversos temas económicos. Los economistas se sienten a veces frustrados por la OMC y las insuficiencias que parece tener como instrumento de liberalización. Este es uno de los temas examinados en el capítulo 8, donde se consideran otros medios, aparte del mecanismo de solución de diferencias, de forzar el cumplimiento de la letra y el espíritu del sistema. El primero de estos instrumentos es el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), a través del cual se examinan los regímenes de los

Miembros de la OMC en profundidad, de forma rotativa. Muchos economistas no están satisfechos hasta el momento con el MEPC porque no profundiza todo lo que ellos querrían en la identificación de los obstáculos y en la prescripción de políticas mejores.

Los economistas tienden también a considerar que las fórmulas y otros enfoques adoptados para la liberalización, que se examinan en el capítulo 9, son medidas imperfectas, a medias. Están muy divididos con respecto a la cuestión de la discriminación, que se examina en el capítulo 13, pues hay quienes consideran que es una forma aceptable, si bien no la mejor, de abrir los mercados y quienes consideran que es una forma muy secundaria de hacerlo.

Otros cuatro capítulos se dedican a la evolución histórica de la OMC y a las negociaciones que llevaron a su nacimiento. Ninguna disciplina domina esta narración, pues las cuestiones jurídicas, económicas y políticas se mezclan entre sí. Se trata de la historia de la creación del sistema multilateral de comercio (capítulo 2), las negociaciones que tuvieron lugar dentro de la OMC aparte de la Ronda de Doha (capítulo 10), las negociaciones que condujeron al lanzamiento de la Ronda de Doha (capítulo 11) y la Ronda de Doha misma (capítulo 12). El libro acaba con una reflexión, en el capítulo 15, sobre la dirección que podría tomar la OMC en el futuro.

Notas

1 Bhagwati (2002b: 1) cita a Cobden, quien indica que, para quitar peso a los argumentos de los proteccionistas extranjeros, los británicos defensores del libre comercio "manifestaron total indiferencia con respecto a si otras naciones se convertían en defensoras del libre comercio o no; nosotros debemos abolir la protección por nosotros mismos y dejar que otros países tomen la dirección que consideren mejor".

2 Los Estados Unidos derogaron el acuerdo comercial de 1854 una vez transcurridos 13 años debido en no pequeña parte a la insatisfacción de la Unión ante la utilización del Canadá por la Confederación como punto de partida de expediciones militares durante la Guerra Civil.

3 Aun siendo así, estos planteamientos no han desaparecido totalmente. Bhagwati (2002b) defiende una recuperación de este planteamiento como complemento de las negociaciones multilaterales y otros autores han examinado la utilización que se ha hecho de ellos en los últimos decenios por países diversos como Australia (Garnaut, 2002), Chile (Edwards y Lederman, 2002) y el Japón (Hamada, 2002).

4 Por ejemplo, véase el *Nouveau Cynée* (1623), de Émeric Crucé.

5 Este artículo concreto hace referencia al comercio dentro de los límites del Sacro Imperio Romano. Otros artículos del tratado hacen referencia al comercio entre otros Estados de Europa y dentro de ellos.

6 Esta misma observación se puede hacer con respecto a otros Miembros de la OMC/antiguas Partes Contratantes del GATT que, por diferentes motivos, están más dispuestos (como la Unión Europea) que los Estados Unidos a mostrar una actitud favorable hacia las organizaciones internacionales. Tal es el caso, sobre todo, del Canadá, que tiene un largo historial de compromiso con la diplomacia multilateral (por ejemplo, véase la historia de la redacción de la Carta de las Naciones Unidas) y del Japón (donde las tradiciones jurídicas sitúan a los tratados por encima incluso de la Constitución). La comparación que aquí se hace entre la Unión Europea y los Estados Unidos es, sin embargo, el ejemplo más destacado, pero no el único, de las fricciones entre culturas políticas en las que los políticos muestran un grado muy distinto de compromiso con la soberanía, el federalismo mundial y otras ideas e ideales conflictivos.

7 La lógica de Ricardo da también por supuesto que los costes añadidos por el transporte no anulan las eficiencias que produce la especialización y el comercio. La validez de esta hipótesis se ha consolidado con el tiempo ya que la tecnología ha reducido los costes y los riesgos del transporte.

8 Véase Lang (2011), especialmente el capítulo 3 dedicado al surgimiento de la ideología contraria a la globalización como reto para la libertad de comercio.

9 Véase www.cupe.ca/mediaroom/newsreleases/showitem.asp?id=87.

10 Declaración hecha originalmente por la Directora General de la OMS Gro Harlem Brundtland en 1999 y repetida muchas veces. Véase http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js2248e/7.html.

11 Los lectores observarán que a lo largo de esta obra el acento principal se pone en las relaciones comerciales de un Estado con otro, y que solo se hace referencia a las políticas internas de comercio cuando es necesario. Esta omisión obedece solo a motivos prácticos. Las consideraciones nacionales son con frecuencia un factor determinante de la forma en que los países conciben el sistema multilateral de comercio, pero el espacio de que disponemos no nos permite examinar en profundidad el peso que han tenido esas consideraciones en los muchos países abarcados por el sistema. Para un examen de los puntos de vista del autor sobre la política comercial interna de un país, véase VanGrasstek (2013).

12 Algunas versiones de la estabilidad hegemónica señalan a los Países Bajos como el primer país que desempeñó el papel de líder hegemónico de la apertura de los mercados.

13 En varios estudios de esta escuela se ha examinado qué significan estos supuestos para las instituciones y sus miembros, su ámbito de competencia, su centralización, su control y su flexibilidad. Algunos de estos estudios se han centrado en cuestiones importantes para el sistema de comercio, como la cláusula de salvaguardia (Rosendorff y Milner, 2001) y la negociación de acuerdos vinculados entre sí por medio de cláusulas NMF (Pahre, 2001).

14 Véase, por ejemplo, Gallagher y Robinson (1953). En Semmel (1970) se analiza con más profundidad la teoría y la práctica.

15 Obsérvese que los niveles del PIB que se recogen en el gráfico 1.1 y en el cuadro 1.2 se calcularon sobre bases diferentes, y que si bien pueden hacerse comparaciones dentro de cada serie de datos no se debe considerar que el cuadro es una continuación de la misma serie temporal que se recoge en el gráfico.

16 Obsérvese que el volumen del comercio en relación con el PIB no es igual al comercio en porcentaje del PIB. Como el PIB se calcula tomando como base las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones), es posible, como sucede en un gran número de países, que el volumen del comercio total (exportaciones más importaciones) supere el 100% del PIB.

17 No debe suponerse que ninguno de los datos aquí citados signifique que el grado de actividad de un país está determinado exclusivamente por su grado de dependencia del comercio. Australia es relativamente poco dependiente del comercio, pues este equivale al 37,5% de su PIB, pero desde cualquier punto de vista razonable es uno de los miembros más activos de la OMC. En cambio, hay muchos países en desarrollo que son muy dependientes del comercio pero no participan muy activamente en las deliberaciones de la OMC. Algunos ni siquiera tienen misiones permanentes en Ginebra, como ocurre en el caso de Belice (cuyo comercio equivale al 84,4% de su PIB), Maldivas (88,3%), Sierra Leona (91,0%) y Papua Nueva Guinea (92,4%). En resumen, la dependencia del comercio se debe considerar un factor entre otros muchos que puede influir en el nivel de importancia que un país concede al comercio.

18 Cálculos realizados sobre la base de los datos del Banco Mundial sobre el PIB en 2010. Véase: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP. MKTP.CD (http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP. MKTP.CD).

19 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland, 18 de enero de 2013.

20 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 30 de enero de 2013.

21 Aunque los criterios concretos para diferenciar los PMA han evolucionado a lo largo de la última generación, se basan en las tres siguientes coordenadas: recursos humanos escasos; nivel bajo de diversificación económica; e ingresos, calculados como PIB por habitante, bajos. Los criterios para "graduarse" como país que ya no cumple esas condiciones o, con más frecuencia, como país que los cumple, se examinan periódicamente. La lista original de PMA aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1971 incluía 24 países. Después de numerosas ediciones, unas pocas graduaciones, y la fusión de dos países en uno, la lista se ha duplicado con creces, y en 2012 los PMA eran 49.

22 Otras esferas que están representadas de forma menos destacada en este grupo son la titulación en Administración Pública; algunos recibieron títulos en programas multidisciplinares o en más de una materia, y otros recibieron títulos en campos tan diversos como la Antropología, la Química o la Sociología.

23 Para un amplio análisis de la importancia de la norma del abastecedor principal para las relaciones de poder dentro del GATT y de la OMC, véase Kim (2010: 60 y ss.).

2 La creación del sistema multilateral de comercio

> El comercio hace rápidamente obsoleta la guerra, al intensificar y multiplicar los intereses personales que se oponen naturalmente a ella. Cabe decir sin exageración que la gran magnitud y rápido incremento del comercio internacional, al ser la principal garantía de la paz del mundo, es la gran seguridad permanente del progreso ininterrumpido de las ideas, las instituciones y el carácter de la raza humana.
>
> John Stuart Mill
> *Principios de economía política: con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social (1848)*

Introducción

Los especialistas académicos y los estadistas han analizado profundamente la verdad del sentimiento de John Stuart Mill sobre el carácter pacífico del comercio. Tuviera o no razón, una observación está clara: de forma inmediata no tenía razón. Pasaría exactamente un siglo desde el momento en que escribió estas palabras y la entrada en vigor del GATT[1], y durante los años intermedios se produjeron dos guerras mundiales, muchos otros conflictos y el principio de la larga Guerra Fría, cuyas raíces intelectuales se remontan a otros escritos de 1848. La asociación entre paz y comercio, no obstante, sobrevivió, como aspiración y no siempre como hecho, al turbulento siglo XIX, y fue uno de los objetivos principales que explican lo que finalmente fue el sistema de la OMC. En este capítulo se examina un período que empieza inmediatamente antes de que Mill publicara sus *Principios de economía política* (1848) y termina con el establecimiento de la OMC, un siglo y medio más tarde. Se presta especial atención en este capítulo a la forma en que los países pasaron de la teoría a la práctica, proceso en el que la tierra natal de Mill y sus dos antiguas colonias de América del Norte tuvieron papeles protagonistas.

La Pax Britannica y la Pax Americana

Si por error se pretendiera que la evolución del sistema multilateral de comercio se produjo de forma lineal, sería fácil de describir. El proceso empezaría con los actos unilaterales o autónomos de un país que elimina los obstáculos al comercio en un solo sector, pasaría después por la negociación de acuerdos bilaterales que se centran en una región del mundo y abarcan múltiples sectores, luego por el establecimiento de un arreglo multinacional en virtud del cual

Cuadro 2.1. Principales acontecimientos anteriores al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

1846	El Parlamento deroga en Inglaterra las proteccionistas Leyes del Maíz, comprometiendo así al país con la libertad de comercio.
1860	El Tratado Cobden-Chevalier entre Gran Bretaña y Francia es el primero de una serie de tratados de apertura de mercados entre las potencias europeas que están vinculados entre sí por cláusulas de la nación más favorecida.
1876	Las limitaciones del sistema vigente de tratados comerciales quedan de manifiesto cuando Austria-Hungría eleva unilateralmente sus aranceles. Francia, Alemania e Italia harán pronto lo mismo.
1883	Adopción del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, que se convierte en el elemento más antiguo de la legislación de la OMC mediante su incorporación al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
1919	El Tratado de Versalles establece la Sociedad de Naciones.
1927	El Convenio de Ginebra relativo a la prohibición y restricción de las importaciones y exportaciones de ciertos productos estupefacientes es la iniciativa comercial más ambiciosa de la Sociedad de Naciones, pero no obtiene las 18 ratificaciones necesarias.
1930	El Congreso de los Estados Unidos promulga la proteccionista Ley Arancelaria Hawley-Smoot, que vendrá seguida pronto de medidas restrictivas similares en otros muchos países.
1933	La Conferencia Económica de Londres no logra elaborar una respuesta colectiva a la Gran Depresión.
1934	La Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, de los Estados Unidos, delega la facultad de negociar sobre los aranceles en el Ejecutivo, dando lugar a acuerdos bilaterales que se convertirán en modelo del GATT.
1941	El Presidente Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro Winston Churchill firman la Carta del Atlántico, según la cual sus países "se esforzarán ... en extender a todos los Estados ... la posibilidad de acceso al comercio ... que [es necesario] para su prosperidad económica".
1944	Tienen lugar importantes conferencias para elaborar planes para las Naciones Unidas (Dumbarton Oaks) y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Bretton Woods).
1945	Creación de la Organización de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco.
1947	Las 23 partes contratantes iniciales del GATT concluyen sus negociaciones arancelarias.
1948	El GATT entra provisionalmente en vigor el 1° de enero; en marzo se firma la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que no entra nunca en vigor.

un número creciente de Estados negocian sobre una gama cada vez más amplia de cuestiones, y culminaría con la creación de una auténtica organización internacional en la que casi todos los países del mundo asumen compromisos sobre una amplia gama de temas. La descripción resulta así sencilla, pero induce a error y pasa por alto las luchas, con frecuencia difíciles, tanto nacionales como internacionales, que provocaron estos cambios. En realidad, la secuencia es más complicada: los países negociaron y aplicaron a veces acuerdos importantes y otras veces los rechazaron o los derogaron, llevaron a cabo una serie de ampliaciones y reducciones del ámbito de cuestiones abarcadas y transfirieron la iniciativa de un líder a otro, lo que no siempre se hizo con rapidez ni facilidad (véase el cuadro 2.1).

De la derogación de las Leyes del Maíz al estallido de la Segunda Guerra Mundial

Tuvieron que transcurrir 56 años desde la muerte de Adam Smith y 23 desde la de David Ricardo para que Gran Bretaña diera el primer paso importante para traducir sus ideas en política pública. Este hecho se produjo después de que Richard Cobden y otros personajes

prácticos organizaran campañas primero para derogar las leyes proteccionistas y posteriormente para negociar acuerdos comerciales con otros países. Las Leyes del Maíz estaban destinadas a proteger a los productores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda frente a la competencia de productos alimenticios más baratos que podían ser importados. Los elevados aranceles que se pagaban hacían que importar cereales fuera prohibitivamente caro incluso en momentos de hambruna. Cobden, que era fabricante de tejidos estampados de algodón y miembro del Parlamento, apeló a los intereses económicos de los consumidores y los exportadores, así como a los sentimientos de la población amante de la paz que veía que la libertad de comercio era un paso fundamental para poner freno a la guerra en Europa.[2] Esta campaña, a la que se sumaron las presiones de la Gran hambruna irlandesa, culminó en último extremo con la derogación de las Leyes en 1846.

El siguiente paso fue sustituir la liberalización autónoma por la liberalización negociada. Los acuerdos comerciales europeos de la última mitad del siglo XIX estaban vinculados entre sí por medio de cláusulas de la nación más favorecida (NMF), que vinculaban acuerdos distintos para formar una red. Gran Bretaña, antes de conseguir la supremacía industrial en Europa, había adoptado el principio NMF muy a regañadientes. El Parlamento había rechazado un tratado comercial con Francia, que se había concluido como parte de la Paz de Utrecht (1713), y la principal objeción había sido que el tratado incorporaba una cláusula NMF. Pasarían 73 años antes de que Londres y París concluyeran otro tratado en el que se reconocía el trato NMF, esta vez el Tratado Eden de 1786. No obstante, este instrumento fue rápidamente superado por las Guerras Napoleónicas. Los dos antiguos antagonistas recuperaron un auténtico trato NMF en el Tratado Cobden-Chevalier de 1860, después del cual en la mayoría de los acuerdos comerciales entre Estados europeos figuró normalmente una cláusula NMF. Este tratado, que reducía los aranceles, sirvió de modelo para una larga serie de acuerdos bilaterales que, juntos, formaron una especie de multilateralismo difuso y secuencial. Como la mayoría de los países de este sistema concedían un trato NMF a la mayoría de los otros países, las concesiones que se hacían en un tratado comercial se difundían automáticamente a todo el sistema.

Solo posteriormente, cuando entró en declive la hegemonía británica, empezó a recurrirse a la discriminación. Londres cimentó su relación económica especial con sus socios en el Imperio y en el Commonwealth por medio de acuerdos que empezó a negociar a finales del siglo XIX, y el proceso se aceleró con el colapso del antiguo orden y el estallido de la Primera Guerra Mundial. En el decenio de 1930, ni el Reino Unido tenía ya el poder comercial, ni los Estados Unidos la voluntad política, de aportar liderazgo hegemónico. Cuando Londres negoció una serie de Preferencias Imperiales restrictivas con sus antiguas colonias y con las colonias que le quedaban en la Conferencia de Ottawa de 1932, fue un golpe para el sistema del comercio mundial casi tan fuerte como lo había sido la promulgación de la Ley de Aranceles Hawley-Smoot de los Estados Unidos en 1930. Mientras tanto, los Estados Unidos habían sobrepasado a la antigua potencia colonial en población y en potencial económico y militar antes de la Primera Guerra Mundial. Muchos creyeron, entre ellos el Presidente Woodrow Wilson, que correspondía entonces a los Estados Unidos asumir el papel que antes había desempeñado el Reino Unido, pero estas expectativas se estrellaron con las duras realidades de la política interna de los Estados Unidos.

El Sr. Wilson definió el programa de los Estados Unidos para el mundo de posguerra en los Catorce Puntos que propuso en 1918 como base para llegar a un acuerdo de paz, receta en la que la apertura de los mercados figuraba como ingrediente esencial.[3] En el tercer punto se pedía la "[s]upresión, en la medida de lo posible, de todas las barreras económicas y adopción de condiciones comerciales idénticas para todas las naciones que estén conformes con la paz y se asocien para mantenerla". Si se suman otros principios, como "Convenios de paz, negociados a plena luz," (Punto I) y la demanda inspirada por Grotius de "Libertad absoluta para navegar en los mares" (punto II), las propuestas de Wilson establecen el tono de la participación estadounidense en la guerra y en las negociaciones de paz. El Tratado de Versalles, como la Sociedad de Naciones que creó, no llegaron ni mucho menos tan lejos como proponía Wilson, y en lo que respecta al comercio era especialmente débil. Los Aliados victoriosos no elaboraron más el Punto III, y tampoco adoptaron la propuesta de John Maynard Keynes de que se obligara a las Potencias Centrales vencidas a aceptar un acuerdo comercial europeo que eliminara los aranceles al comercio regional al menos durante 10 años, mientras que los Aliados se unían a ese mismo acuerdo voluntariamente.[4]

Incluso una cuestión tan sencilla como una cláusula NMF general resultó demasiado difícil para ser incluida en el Tratado. Alemania fue obligada a dar un trato NMF a los Aliados, quienes no tenían ninguna obligación de dar ese mismo trato a Alemania o de dárselo entre sí. El artículo 23 solo establecía la vaga obligación de que "los miembros de la Sociedad ... tomarán las disposiciones accesorias para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y de tránsito, así como el trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Sociedad". Este objetivo limitado quedó socavado cuando los Estados Unidos no se sumaron a la Sociedad, otras tres grandes potencias o bien la abandonaron voluntariamente (Alemania y el Japón) o bien fueron expulsadas (la Unión Soviética)[5] y el resto de los miembros demostró repetidas veces su incapacidad de negociar acuerdos significativos. Los logros de la Sociedad de Naciones en la esfera del comercio se limitaron a algunas conferencias que trataron de abordar lo que se conoció como "facilitación del comercio", lo que incluyó la adopción de resoluciones ineficaces en las conferencias de Bruselas (1920), Génova (1922) y Ginebra (1927).[6]

Aunque el Tratado de Versalles resultara débil, para la mayoría del Senado de los Estados Unidos era demasiado fuerte. Su rechazo del Tratado[7] estableció el tono de casi dos decenios de diplomacia, época en la que los Estados Unidos se mostraron reticentes a ejercer el mismo liderazgo que Gran Bretaña había ejercido durante casi un siglo. La antigua política de evitar enredos en el extranjero, que a veces se expresó bajo la forma de proteccionismo, aislacionismo o incluso xenofobia, hizo que fuera difícil para el país adoptar grandes acuerdos internacionales y mucho menos tomar la iniciativa de su promoción. Los Estados Unidos, como antes Gran Bretaña, para asumir el papel dirigente tenían primero que aceptar un nuevo enfoque del principio NMF. De acuerdo con el principio de reciprocidad condicionada que los Estados Unidos habían aplicado desde la independencia, las concesiones hechas en los muy pocos tratados que reducían los aranceles y que los presidentes habían negociado antes de 1930, y los todavía menos tratados cuya ratificación había permitido el Senado, se limitaban a los socios inmediatos y no abarcaban terceros países. En 1923, los Estados Unidos declararon que, en adelante, incluirían una cláusula NMF incondicional en todos los tratados comerciales bilaterales.

El Congreso pasó del punto muerto a la marcha atrás cuando promulgó la Ley de Aranceles Hawley-Smoot de 1930. Elaborada originalmente como medio de ayudar a los agricultores que padecían unas malas cosechas y la Gran Depresión, la medida era algo así como una recuperación de las Leyes del Maíz que elevaba los aranceles aplicados a una amplia gama de productos agrícolas industriales. Otros muchos países respondieron con medidas similares, lo que dio lugar a una espiral ascendente de los tipos de los aranceles y a una mayor contracción del comercio mundial. El Presidente Franklin D. Roosevelt intentó corregir el daño, utilizando la facultad que el Congreso le había concedido en la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 (RTAA) de negociar acuerdos que redujeran los aranceles y que entraran en vigor mediante una orden del Ejecutivo, pero en ese momento los países estaban ya tomando partido de cara a la segunda guerra mundial. La mayoría de los acuerdos comerciales que la administración Roosevelt negoció al amparo de la facultad reconocida al Presidente por la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos tenían como socios a países Aliados de Europa y las Américas.

Acuerdos en tiempo de guerra, la OIC y el GATT

El sistema de comercio moderno surgió de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y fue una creación principalmente del Reino Unido y de los Estados Unidos. Algunos de los problemas que habían complicado la política de los Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial volvieron a plantearse después de la Segunda, pero las administraciones Roosevelt (1933-1945) y Truman (1945-1952) estuvieron mucho más capacitadas para manejarlos. Desde que se declaró la guerra, el Gobierno de los Estados Unidos entabló una serie de reuniones entre organismos, entre el sector público y el privado y con Inglaterra para analizar los posibles problemas y las soluciones potenciales en el orden económico de posguerra.[8] Tomando como base los acuerdos comerciales bilaterales que los Estados Unidos habían negociado desde 1934, los negociadores de los dos países definieron en términos generales una opinión común sobre la justificación y la estructura de una organización internacional dedicada a la liberalización del comercio, cuya creación se proponía.

Dos acuerdos provisionales a los que llegaron por ese camino ayudaron a promover el comercio. En el cuarto punto de la Carta del Atlántico de 1941 se establecía que los signatarios "[s]e esforzarán, respetando totalmente sus obligaciones existentes, en extender a todos los Estados, pequeños o grandes, victoriosos o vencidos, la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica". En el Acuerdo General sobre Préstamos y Arriendos de 1942, que fue el principal instrumento en el que los Estados Unidos y el Reino Unido establecían las condiciones para la ayuda estadounidense durante la guerra, se disponía, en su artículo VII, que los dos países establecían un acuerdo "abierto a la participación de todos los demás países de ideas similares ... [para] la eliminación de todas las formas de trato discriminatorio en el comercio internacional y la reducción de los aranceles y otros obstáculos al comercio". Estos compromisos en principio condujeron luego a una *troika* de conferencias económicas y políticas con el resto de los gobiernos aliados: la Conferencia de Bretton Woods (julio de 1944), donde se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco

Mundial, la Conferencia de Dumbarton Oaks (agosto a octubre de 1944), donde se creó la Organización de las Naciones Unidas, y la Conferencia de La Habana (noviembre de 1947 a marzo de 1948), donde se elaboró la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (OIC).

La iniciativa oficial se produjo tres meses después del final de las hostilidades mediante la publicación, en diciembre de 1945, por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, de un proyecto de Carta para una Organización Internacional de Comercio de las Naciones Unidas. El proyecto, que constaba de siete capítulos y 79 artículos, preveía una OIC que redujera los aranceles, eliminara los contingentes y las preferencias, sometiera a disciplina la utilización de otros instrumentos comerciales y abordara temas tan diversos como los derechos laborales, los boicoteos, los controles cambiarios, las subvenciones, las prácticas comerciales restrictivas y los acuerdos sobre productos básicos. El proyecto de los Estados Unidos daría lugar, dos años más tarde, primero a unas negociaciones preparatorias en el Reino Unido y luego en Cuba, y posteriormente a la Carta de La Habana, que no llegaría a aprobarse.

Cuadro 2.2. Acontecimientos fundamentales desde la primera ronda de negociaciones (Ginebra) hasta el inicio de la Ronda Uruguay

1947	Se negocia el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que cuenta con 23 partes contratantes iniciales. Los países reducen los aranceles respecto a muchas mercancías en la primera ronda de negociaciones del GATT (Ginebra).
1949	La segunda ronda (Annecy) de negociaciones del GATT da lugar a reducciones de los aranceles y a 10 nuevas adhesiones, y a la adopción del Acuerdo de Florencia sobre bienes culturales, negociado conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
1950	El Presidente Truman deja de solicitar la aprobación del Congreso para la Carta de La Habana. Se celebra la tercera ronda de negociaciones del GATT (Torquay).
1954-1955	Fracasa el intento de establecer una Organización de Cooperación Comercial que sustituyera al GATT, porque se opone el Congreso de los Estados Unidos
1956	Cuarta ronda de negociaciones del GATT (Ginebra)
1960-1962	La quinta ronda de negociaciones del GATT (Ronda Dillon) se centra principalmente en cuestiones relacionadas con la fundación de la Comunidad Económica Europea y su Arancel Externo Común.
1964	Se celebra la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que da origen a un rival potencial del GATT como foro de negociación de cuestiones comerciales Norte-Sur.
1964-1967	La sexta ronda de negociaciones del GATT (Ronda Kennedy) produce tanto reducciones de los aranceles como algunos acuerdos no arancelarios. Los Estados Unidos no ratifican los códigos antidumping y de valoración en aduana.
1973-1979	La séptima ronda de negociaciones del GATT (Ronda de Tokio) produce reducciones de los aranceles y varios acuerdos no arancelarios.
1974	El Congreso de los Estados Unidos aprueba por primera vez la facultad de negociar en régimen de "vía rápida", un antecedente del todo único que garantiza que los resultados de la ronda en curso serán examinados con rapidez y en bloque, de forma indivisible.
1975-1985	El Grupo Consultivo de los 18 (GC-18), posteriormente ampliado para convertirse en el GC-22, desempeña la función de una especie de junta ejecutiva del GATT.
1982	Los Estados Unidos no convencen a sus interlocutores en una Conferencia Ministerial del GATT de que se inicie una ronda de negociaciones dedicada a las nuevas cuestiones, como son los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual.
1986	Después de cuatro años de labor de persuasión y de trabajos previos a las negociaciones se lanza la Ronda Uruguay.

La Carta de La Habana proponía normas para una amplia gama de cuestiones comerciales. Además de establecer un principio NMF incondicional entre todos sus signatarios, la Carta sometía a disciplina cuestiones que iban desde un procedimiento de solución de diferencias hasta unas preferencias económicas para los países en desarrollo en cuestiones relacionadas con la inversión y la política de competencia. Los negociadores elaboraron también en Ginebra el GATT de 1947 como medida provisional (véase el cuadro 2.2). El principal modelo para las disposiciones sustantivas del GATT, además del proyecto de Carta de la OIC, fueron las cláusulas típicas de los acuerdos comerciales recíprocos.[9] El GATT tenía como base los principios de trato NMF incondicional y trato nacional, incluía disposiciones que regulaban otros temas comerciales y preveía, si bien de forma un tanto vaga, un mecanismo de solución de diferencias entre las partes contratantes, pero por lo demás era una versión de la Carta reducida a su "esqueleto" (véase el apéndice 2.1).

La OIC no llegó nunca a crearse porque el Congreso de los Estados Unidos no aprobó la Carta de La Habana. El Presidente Truman había pedido en 1948 que el Congreso promulgara una resolución aprobando la Carta, pero retiró esta petición transcurridos dos años de inactividad legislativa. El GATT, supuestamente "temporal", ocupó el lugar de la OIC, y esta desdichada experiencia ayudó a dar forma a las ideas y expectativas de los negociadores durante decenios. Aparte de un esfuerzo fallido, entre 1954 y 1955, de sustituir el GATT, temporal e incompleto, por una Organización de Cooperación Comercial, que terminó cuando quedó claro que el Congreso de los Estados Unidos no aprobaría las reformas propuestas[10], los negociadores se mostraron muy reacios a provocar al Capitolio de Washington, proponiendo que se corrigieran las insuficiencias institucionales del GATT.

La Ronda Uruguay y la transformación del sistema de comercio

En el decenio de 1990 había ya pocos diplomáticos que tuvieran recuerdos personales de ese primer fracaso, pero el recuerdo institucional era muy fuerte. Por eso, en 1990, cuando el Canadá y la Comunidad Europea empezaron a madurar sus ideas sobre una organización "mundial" o, como preferían los europeos, una organización "multilateral" de comercio, otras muchas partes contratantes del GATT reaccionaron prestándoles poca atención. Si el Congreso de los Estados Unidos ya había impedido que este país se adhiriera a la OIC, por no mencionar antes de ella a la Sociedad de Naciones, ¿por qué cabía esperar que esta nueva propuesta tendría un resultado mejor? Algunos negociadores estadounidenses compartían estas dudas, pero otros empezaron a considerar la creación de una institución nueva como un precio de cuyo pago podía convencerse al Congreso a cambio de que el país obtuviera gran parte de lo que pretendía sobre nuevas cuestiones tales como los derechos de propiedad intelectual y los servicios.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay, que originalmente se había previsto que duraran cuatro años, se prolongaron desde su lanzamiento, en septiembre de 1986, hasta diciembre de 1993, concluyéndose oficialmente la Ronda en abril de 1994 en la Conferencia Ministerial de Marrakech (véase el cuadro 2.3). La Ronda logró transformar el carácter del sistema multilateral de comercio,

y la sustitución del antiguo GATT por la nueva OMC fue solo parte de esa transformación. Lo que realmente cabe destacar de la Ronda Uruguay es cómo las ambiciones que despertó no solo fueron elevadas desde el primer momento sino que, de hecho, fueron subiendo desde el inicio hasta el final de las negociaciones. Cuando los negociadores dejaron Punta del Este en 1986, se habían puesto de acuerdo ya no solo en entablar las normales negociaciones sobre el acceso a los mercados sino también en poner sobre la mesa de negociación cuestiones totalmente nuevas y reformar el sistema de solución de diferencias. Entre ese momento y la Conferencia Ministerial de Marrakech de 1994, lo que hicieron fue ampliar sus ya ambiciosos objetivos. Desde una perspectiva institucional, las tres ampliaciones más importantes del alcance de las negociaciones fueron las motivadas por la decisión de no solo examinar el funcionamiento del GATT sino de crear más bien una organización internacional totalmente nueva, establecer un Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) que tuviera un alcance muy superior a lo que muchas partes contratantes creían inicialmente que fuera posible o aconsejable, y la nueva definición del todo único, que pasó de ser una norma sobre la secuencia de las negociaciones a ser una norma sobre la sustancia de los compromisos de las partes.

En cierto sentido, la transición del GATT a la OMC se produjo paso a paso a lo largo de la ronda, más que de un solo salto al final de ella. Un ejemplo es el MEPC, que los Miembros adoptaron como "resultado inicial" y estaba plenamente listo para funcionar seis años antes de que la OMC iniciara su existencia. La transformación del todo único fue otra innovación importante que se produjo al final de la ronda sin que se adoptara ninguna decisión oficial. Otro cambio que se produjo fue la elevación del papel desempeñado por el Director General de la institución, que en la OMC adquirió una relevancia y un nivel más altos que en el GATT. El cargo depende en gran medida de la persona que lo ocupa, y el Director General Peter Sutherland, que ocupó el cargo de último Director General del GATT y primero de la OMC, redefinió el papel y las relaciones entre el cargo y el liderazgo de los Miembros de una forma que atribuyó nuevas posibilidades negociadoras a él y a sus sucesores.

Sin embargo, el Director General al inicio de la Ronda no era el Sr. Sutherland sino Arthur Dunkel (véase el Apéndice Biográfico, página 635), quien desempeñó un papel de fundamental importancia en su lanzamiento y en el posterior avance de las conversaciones. El Sr. Dunkel promovió la nueva ronda en un momento en que crecía la preocupación ante la posibilidad de que los países que lideraban el sistema se hubieran enzarzado en una espiral de proteccionismo y retorsión, en detrimento de su propia economía y del sistema del GATT. Una de sus prioridades a lo largo de toda la ronda fue promover el papel de vigilancia que desempeñaba el GATT, y en especial su Secretaría, con un MEPC que procurara limitar la protección mediante la exposición pública y la presión entre pares.[9] En el nuevo sistema se ampliaba la Secretaría y se le daba mayor relieve, pero aparentemente eso era accesorio para el Sr. Dunkel. Si hubiera tenido mentalidad de constructor de imperios, el Sr. Dunkel hubiera defendido, con prontitud y entusiasmo, la creación de una institución totalmente nueva. Al contrario, su reacción inicial fue considerar que la propuesta sobre la OMC era una maniobra de distracción que impedía completar la ronda. El Sr. Dunkel prefería, en cambio, una alternativa que consistía en coser las diferentes partes de la Ronda Uruguay mediante un nuevo protocolo, sin alterar la estructura básica del GATT.

Cuadro 2.3. Principales acontecimientos durante la Ronda Uruguay

1986	En septiembre se pone en marcha, en Punta del Este, la octava ronda de negociaciones del GATT (Ronda Uruguay).
1988	En la Conferencia Ministerial de Montreal, en diciembre, se inicia un examen a mitad de período de la Ronda Uruguay que se completa el siguiente mes de abril y produce unos "resultados iniciales", bajo la forma de acuerdos sobre cuestiones institucionales y sustantivas.
1990	La Unión Europea, aceptando ideas enunciadas por primera vez por el Canadá, propone la creación de una organización de comercio multilateral. La Reunión Ministerial celebrada en Bruselas, en diciembre, se concibe como reunión de clausura de la Ronda Uruguay, pero termina en un punto muerto.
1991	En diciembre se termina el Proyecto Dunkel de Acta Final de la Ronda Uruguay, que incluye un capítulo dedicado al proyecto de OCM.
1992	En noviembre se reúnen los Estados Unidos y la Unión Europea en Blair House, Washington DC, donde se consigue salir del punto muerto en la esfera de la agricultura.
1993	En una reunión en la cumbre del G-7, celebrada en julio en Tokio, los países que forman la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) llegan a un acuerdo sobre el acceso a los mercados. En diciembre, la mayoría de las negociaciones han concluido.
1994	Los acuerdos de la Ronda Uruguay se firman en Marrakech (Marruecos). Entre estos acuerdos hay muchos que se han incluido en el todo único.

Las ambiciones del Sr. Dunkel para la ronda se mantuvieron así limitadas, pero algunas partes contratantes tenían aspiraciones mucho mayores. Para los Estados Unidos, se trataba del objeto mismo del sistema de comercio, que Washington proponía que se ampliara para abarcar mucho más que los aranceles y otros temas tradicionales que afectaban al comercio de mercancías. Estas ambiciones estuvieron claras desde el primer momento, pues en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay[12], que lanzó la ronda, se detallaba que las negociaciones abarcarían efectivamente los derechos de propiedad intelectual, las inversiones y los servicios (aunque este último tema no se introdujo plenamente en la ronda propiamente dicha hasta sus últimas etapas). El interés del Canadá y de Europa por crear una institución totalmente nueva no se planteó hasta transcurridos cuatro años desde el inicio de la ronda, y aproximadamente en el momento en que se suponía que iba a concluir, pero finalmente la ronda duró el doble de lo que se había previsto en Punta del Este. En esa segunda mitad de la ronda, las partes contratantes cambiaron el sistema al acordar no solo ampliar el alcance de las cuestiones que abarcaba sino también al exigir que todos los países adoptaran todos los acuerdos negociados en la ronda, que todos los acuerdos se sometieran a un sistema unificado de solución de diferencias y se pusiera todo bajo el techo de una nueva organización internacional.

Ampliación del ámbito: las nuevas cuestiones comerciales

Lo que distingue a la OMC del GATT más que cualquier otra cosa quizá sea la ampliación del ámbito de las normas comerciales. En algunos acuerdos negociados en la Ronda Uruguay se utiliza como punto de partida de una elaboración posterior lo que ya estaba estipulado en el GATT de 1947 o en acuerdos que se habían alcanzado en rondas anteriores, en especial los que afectaban al comercio transfronterizo de mercancías (por ejemplo, con respecto a los obstáculos sanitarios y fitosanitarios, así como a los obstáculos técnicos al comercio), mientras que en otros acuerdos se añadían cuestiones totalmente nuevas. Las más importantes de estas cuestiones eran los servicios, los derechos de propiedad intelectual y la inversión. Esta ampliación del ámbito fue el motivo principal de que los países decidieran establecer un



El Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo se reúne en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el 10 de abril de 1947. © Naciones Unidas



La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo se reúne, en noviembre de 1947, en La Habana (Cuba) para redactar la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que no llegó a ser aprobada. © Naciones Unidas



Eric Wyndham-White, Secretario Ejecutivo y, posteriormente, Director General del GATT entre 1948 y 1968. © Naciones Unidas



Olivier Long (*derecha*), Director General del GATT de 1968 a 1980. © Naciones Unidas



Arthur Dunkel (*derecha*), Director General del GATT de 1980 a 1993.



Las partes contratantes iniciales del GATT celebran el 17 de agosto de 1948 una de sus primeras reuniones en el Palacio de las Naciones, Ginebra. © Naciones Unidas



La segunda ronda de negociaciones del GATT se celebra en Annecy (Francia) en 1949. © Naciones Unidas



La reunión inaugural de la Ronda Dillon se celebra en el Palacio de las Naciones el 1º de septiembre de 1960. © Naciones Unidas



El inicio de la Ronda de Tokio en septiembre de 1973.
© Naciones Unidas



El inicio de la Ronda Uruguay en Punta del Este, el 20 de septiembre de 1986.



Peter Sutherland, Director General del GATT, preside en Ginebra, el 15 de diciembre de 1993, la reunión de clausura de la Ronda Uruguay.
© Beatrix-M.Stampfli



Mickey Kantor, Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, firma el Acta Final de la Ronda Uruguay en la Reunión Ministerial de Marrakech, el 15 de abril de 1994.



La “sala verde” dentro del Centro William Rappard, años después de que las renovaciones hicieran que su denominación adquiriera un sentido figurativo, más que literal. Fotografía publicada por primera vez en Le Temps, en 2008. © Eddy Mottaz/*Le Temps*





El Centro William Rappard, inmediatamente antes de la inauguración oficial en junio de 1926. El edificio fue originalmente sede de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). *Abajo a la derecha* En los extremos del edificio se añadieron nuevas alas en 1951. © Archivos históricos de la OIT.





Arriba "Desarrollo Industrial Irlandés" (1961), por Sean Keating, una de las muchas obras de arte del Centro William Rappard.

Derecha El mosaico de Delft (1926), de Albert Hahn Jr., reproduce parte del preámbulo de la Constitución de la OIT en cuatro idiomas y se encuentra en la entrada principal del Centro William Rappard.







Arriba El centro de conferencias adyacente al Centro William Rappard se terminó en 1998.

Izquierda El Centro William Rappard en 2004.



Arriba Representaciones de la "paz" (*izquierda*) y la "justicia" (*derecha*) (1924), por Luc Jaggi, situadas a los lados de la entrada principal de la sede de la OMC.



El nuevo atrio del Centro William Rappard, inaugurado el 1° de mayo de 2012.



El nuevo edificio anexo al Centro William Rappard, inaugurado en 2013, permite que todo el personal de la OMC esté bajo un mismo techo por primera vez.
© Brigida González.

organismo totalmente nuevo en la Ronda Uruguay, pues se consideró una reforma institucional necesaria para que todas las nuevas cuestiones y los nuevos acuerdos estuvieran sometidos a la misma serie de reglas de solución de diferencias.

Las nuevas cuestiones que se incorporaron al sistema en la Ronda Uruguay, así como la nueva institución que los países crearon para administrarlas, se pueden considerar una recuperación del propósito original de la OIC. No era este el objetivo declarado de los negociadores, muchos de los cuales ni siquiera habían nacido cuando se celebró la Conferencia de La Habana, y su Carta era letra muerta mucho antes de Punta del Este. No obstante, es notable cómo algunas de estas cuestiones más antiguas se resistían a morir. En el apéndice 2.1 se desarrolla este tema, dividiéndose por categorías el objeto de la OIC, el GATT y la OMC de conformidad con el trato que recibieron en estos paquetes de medidas sucesivos. El primer grupo está formado por temas que los tres instrumentos abarcan. Entre los temas que pasaron de la OIC al GATT y del GATT a la OMC cabe mencionar los principios básicos del trato NMF y el trato nacional, así como las disciplinas que regulan temas tales como las restricciones cuantitativas, el comercio de Estado y las excepciones generales. Hay que distinguir estos temas de otros cinco que se trataban tanto en la OIC como en la OMC pero que no formaban parte de las cuestiones tratadas en el GATT de 1947 o que, si lo estaban, eran tratados en este acuerdo de forma mucho menos amplia. Dos temas especialmente importantes que responden a esta definición son la inversión y la contratación pública.[13] Los acuerdos que forman parte del sistema de la OMC sobre otros cuatro temas (a saber, los servicios audiovisuales, los derechos antidumping y compensatorios, las salvaguardias y las indicaciones geográficas) aprovechan considerablemente los precedentes de la OIC/GATT y en otras cuatro esferas (entre ellas, las ampliaciones más importantes logradas en la Ronda Uruguay) la OMC abarca territorio en que no habían pisado los negociadores de la OIC y el GATT (a saber, la agricultura, los derechos de propiedad intelectual, las normas de origen y los servicios). No obstante, sigue habiendo otros cinco temas en los que los redactores de la Carta de La Habana fueron más atrevidos que sus sucesores de la Ronda Uruguay. Entre estos temas se incluyen dos muy destacados, que frecuentemente han propuesto los países desarrollados en las negociaciones de la OMC pero que o han sido descartados totalmente (derechos laborales) o han sido asumidos solo provisionalmente (política de competencia); también cabe incluir el empleo, la inflación y la deflación y los acuerdos sobre productos básicos.

Las más importantes de las nuevas cuestiones que se pusieron sobre la mesa en la Ronda Uruguay no llegaron a plantearse ni en la Carta de La Habana ni en el GATT. Una era la agricultura, tema que en el decenio de 1950 se había mantenido al margen del GATT y que había sido objeto de fallidas negociaciones durante la Ronda Kennedy (1962-1967). Los negociadores reincorporaron la agricultura al sistema en la Ronda Uruguay, y los países asumieron compromisos que afectaban no solo al acceso a los mercados sino también a sus subvenciones a la producción y la exportación. Las otras adiciones importantes de la Ronda Uruguay fueron los servicios y los derechos de propiedad intelectual, campos en los que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) puso una amplia esfera de la actividad económica bajo la jurisdicción de la OMC, y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) hizo que pudiera exigirse la observancia de una amplia esfera del Derecho Internacional vigente a través del sistema de solución de diferencias de la OMC.

Hubo importantes países en desarrollo que se negaron a aceptar las dos propuestas. Los responsables de la formulación de políticas del Brasil, la India y otros países temían que el dominio de los servicios por los países industrializados sería aplastante para sus economías y amenazaría su capacidad de controlar áreas tan sensibles como las comunicaciones. La cuestión se puso sobre la mesa en la Ronda Uruguay solo gracias a un gran esfuerzo, y no pocas amenazas. En cuanto a los derechos de propiedad intelectual, desde el principio se reconoció que esta era una cuestión respecto de la cual los intereses de los países desarrollados y los países en desarrollo eran divergentes. El Acuerdo sobre los ADPIC finalmente entró en el paquete final, aunque pronto surgieron remordimientos en los países en desarrollo e incluso en algunos desarrollados. La adición de las cuestiones relacionadas con la inversión potencialmente era tan importante como la ampliación del ámbito para abarcar los servicios y la propiedad intelectual, pero en la práctica el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) resultó menos ambicioso o consecuente que el AGCS o el Acuerdo sobre los ADPIC. La inclusión de esta cuestión en la Ronda Uruguay "se produjo como resultado de una iniciativa en el último minuto de los estadounidenses en el Comité Preparatorio" (Paemen y Bensch, 1995: 86). Esa experiencia fue contraria a lo que sucedería en la Ronda de Doha. En 1986, los negociadores prestaron inicialmente a la cuestión poca atención pero concluyeron un acuerdo (aunque fuera débil), pero dos decenios después sus sucesores debatían la cuestión de la inversión en profundidad para finalmente retirarla de la mesa.

Cambio de la forma de realizarse las negociaciones: el todo único

Los negociadores no solo consiguieron un conjunto mayor de acuerdos en la Ronda Uruguay del que habían conseguido sus predecesores, sino que también cambiaron las normas sobre la forma en que los países adoptarían los acuerdos. En la última ronda, los países ya no pudieron adoptar un planteamiento *à la carte*, aceptando algunos acuerdos pero otros no. En lugar de la cafetería que fue la Ronda de Tokio, en la Ronda Uruguay hubo un solo menú de precio fijo para todos los participantes.

El todo único, tal y como se entendió, representa una desviación importante de la práctica anterior de negociar acuerdos por separado, planteamiento que tenía muchos antecedentes en el sistema del GATT. Uno de los primeros ejemplos es la Declaración relativa a la aplicación efectiva del apartado 4 del artículo XVI del GATT, acuerdo sobre las subvenciones a la exportación que entró en vigor en 1962 pero que solo fue adoptado por 17 de los 42 países que entonces eran partes contratantes del GATT. Las ventajas de este acuerdo se ampliaron a todos los países sobre una base NMF. Más notable fue que los resultados de las rondas Kennedy y de Tokio, que incluyeron un número mucho mayor de acuerdos importantes, fueron adoptados por un número variable de partes contratantes del GATT. Entre los numerosos acuerdos independientes a que se llegó en esas negociaciones figuran los códigos antidumping y de valoración en aduana de la Ronda Kennedy y los acuerdos sobre Compras del Sector Público y el Comercio de Aeronaves Civiles de la Ronda de Tokio.

Aunque el GATT tuviera 128 partes contratantes al final de su existencia, el número de partes contratantes que habían firmado los códigos de la Ronda de Tokio era muy inferior, oscilando

entre los 13 signatarios del Acuerdo sobre Compras del Sector Público y los 47 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Steger, 2000: 141). La negativa de algunos países a adoptar estos acuerdos fue una fuente de creciente irritación para los responsables de la formulación de políticas de los países desarrollados, que consideraban que esa acción era "beneficiarse sin contrapartida" del sistema. Esa irritación se puso de manifiesto, por ejemplo, en la política estadounidense de no ampliar las ventajas del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio para reconocerlas a los países que no fueran signatarios de ese acuerdo.[14]

El significado de lo que era el todo único cambió en el curso de la Ronda Uruguay. Cuando por primera vez se aludió a él fue en la Declaración Ministerial de Punta del Este de 1986, párrafo I.B.2, donde se señalaba que: "La iniciación y el desarrollo de las negociaciones y la aplicación de sus resultados serán tratados como partes de un todo único". Los términos no se definieron más en el documento. Por un "todo único" se entendió que se hacía referencia únicamente a la forma en que se llevaría a cabo la ronda: que todas las cuestiones debían negociarse simultáneamente y que nada estaba aprobado sobre ningún tema hasta que todo estuviera acordado sobre todos los temas.[15] Sin embargo, en los últimos años de la Ronda se convino, primero entre los países que formaban la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) y luego entre las partes contratantes del GATT en general, que los términos hacían referencia no solo a la secuencia de las negociaciones sino también a la indivisibilidad del paquete final: todos los Miembros de la OMC estarían obligados a adoptar todos los acuerdos a que se llegara en la Ronda[16], además de algunos puntos aprobados en la ronda anterior (Ronda de Tokio).[17]

La revisión del significado de "todo único" se produjo a causa del mismo tipo de preocupaciones que darían lugar también a la creación de la OMC. Como antes se vio, el principal motivo por el que los negociadores canadienses y europeos propusieron una nueva institución era que temían que el régimen del GATT fuera demasiado débil, fragmentado y provisional para establecer y hacer cumplir disciplinas sobre nuevas cuestiones. Esas mismas preocupaciones indujeron a los negociadores estadounidenses a proponer un acuerdo igualmente importante, aunque institucionalmente menos completo, en virtud del cual los numerosos acuerdos comerciales que se estaban negociando se incluirían en un paquete unificado. Este planteamiento, que giraba en torno a la idea de "protocolo", no exigía una nueva institución. Empezaron proponiendo un "Acuerdo Integrado" en los meses inmediatamente posteriores a la propuesta de una nueva institución del Canadá y la Comunidad Europea (véase *infra*), y el 21 de septiembre de 1990 publicaron un documento no oficial referente al final de la Ronda Uruguay y la aplicación de los resultados. En este documento, los Estados Unidos reiteraban la frustración que les producía el planteamiento *à la carte* que habían adoptado los países en desarrollo con respecto a la aplicación de los resultados de la Ronda de Tokio, señalando que hacer lo mismo en la Ronda Uruguay sería "no respetar plenamente la decisión reflejada en la Declaración Ministerial de Punta del Este (de que la Ronda debía ser un "todo único").[18] En el documento no oficial se indicaba que estos problemas "se pueden resolver eficazmente mediante la decisión de integrar los resultados de la Ronda Uruguay con el Acuerdo General vigente en un acuerdo sucesor" que a efectos de facilitar el debate, se podría denominar el "Acuerdo Integrado".[19] Más exactamente:

> En virtud del planteamiento de Acuerdo Integrado, el Acuerdo General quedaría plenamente protegido ya que sus disposiciones no serían objeto de las negociaciones y acuerdos de la Ronda Uruguay. Cuando se negociara sobre el contenido de las disposiciones vigentes del GATT (por ejemplo, las normas sobre subvenciones, antidumping, salvaguardias, agricultura, solución de diferencias, etc.), se acordaría que las disposiciones vigentes del GATT serían totalmente sustituidas por el texto de los nuevos acuerdos. En otras esferas de las negociaciones, se introducirían disposiciones complementarias en el Acuerdo Integrado.[20]

De esta forma, la totalidad de los resultados de la Ronda se juntarían en un protocolo para hacer un paquete. Los negociadores estadounidenses defenderían durante los años restantes de la Ronda diversas variantes de esta fórmula. A veces presentaron esta revisión del significado del "todo único" como alternativa a la creación de una nueva institución, pero terminaron aceptando el todo único como complemento de la OMC.

El todo único se convirtió en uno de los aspectos más controvertidos del sistema de la OMC. Acaparó gran parte de los aplausos que despertó el logro de un resultado ambicioso en la Ronda Uruguay, pero muchos analistas y negociadores le atribuyeron luego una parte importante de la culpa de que se hubieran manifestado rigideces en la Ronda de Doha. Un antiguo negociador de los Estados Unidos en la esfera del comercio, Andrew Stoler (véase el Apéndice Biográfico, página 654), manifestó retrospectivamente que lamentaba este cambio, que consideraba "el mayor error que cometimos" en la ronda (Stoler, 2008: 1). "El lenguaje [utilizado en la Declaración Ministerial de Punta del Este] realmente tenía casi la intención contraria" -observó- pero en 1993 "los países de la Cuadrilateral decidieron que podían aprovecharse de la creación de la Organización Multilateral del Comercio (posteriormente la OMC) para forzar a los demás participantes en la Ronda Uruguay a aceptar que los términos todo único tuvieran un significado distinto". El especialista jurídico John H. Jackson (véase el Apéndice Biográfico, página 640), que pretende con más peso que nadie ser el auténtico padre de la OMC (véase *infra*), coincide con esta opinión. "El todo único fue un grave error" -recordó posteriormente- porque "realmente generó algunos de los problemas que nos plantea el sistema de comercio. Y no era tan necesario establecer un todo único tan total".[21] Sin embargo, los reparos frente al todo único no fueron muy generales hasta que no estuvo muy avanzada la siguiente ronda y (como se analiza en el capítulo 9) los beneficios y los costes de este planteamiento de las negociaciones siguen siendo una cuestión que suscita un activo debate entre los defensores y los oponentes del todo único.

Aunque cabe sostener que esta transformación fue una de las decisiones adoptadas durante el medio siglo de existencia del GATT que tuvo mayores consecuencias, nunca fue aprobada formalmente o registrada en ninguna parte. Si se consideran los denodados esfuerzos que numerosos países en desarrollo hicieron para que no se incluyeran nuevas cuestiones durante los preparativos anteriores al lanzamiento de la ronda, la forma aparentemente circunstancial en que estos temas pasaron, de ser voluntarios, a ser obligatorios es totalmente sorprendente. Una explicación de este cambio es que reflejaba la aprobación general en

aquel momento de las ideas favorables al comercio y al mercado, que se resumían en general bajo el título de Consenso de Washington. Una explicación alternativa o complementaria apunta a las consecuencias de la política del poder. A pesar del hecho de que la Cuadrilateral perdía gradualmente poder a lo largo del período de posguerra, algunos sostienen que a principios del decenio de 1990 tenía mayor influencia sobre los países en desarrollo de la que tenía a finales del decenio de 1970. De acuerdo con este razonamiento, el planteamiento anterior, *à la carte*, de la Ronda de Tokio fue consecuencia de una negociación conflictiva, en la que los países en desarrollo obtuvieron la mejor parte. Aunque "algunos funcionarios comerciales superiores de los Estados Unidos ... amenazaron con la salida del GATT y la conclusión de los códigos sobre una base no NMF, en un nuevo régimen 'GATT-plus'", esta opción fue descartada por un Departamento de Estado que "no quería arriesgarse a que los países en desarrollo se alejaran más o que se 'UNCTADizasen', en un mundo bipolar" (Barton y otros, 2006: 65). En cambio, los Estados Unidos y la Comunidad Europea estaban durante el período posterior a la Guerra Fría en una situación más sólida que les permitía negociar basándose en el poder, lo que incluía la defensa de un todo único en la Ronda Uruguay que obligara a todos los países a adoptar todos los acuerdos a que se hubiera llegado en la Ronda.

Exigencia del cumplimiento de las normas: solución de diferencias

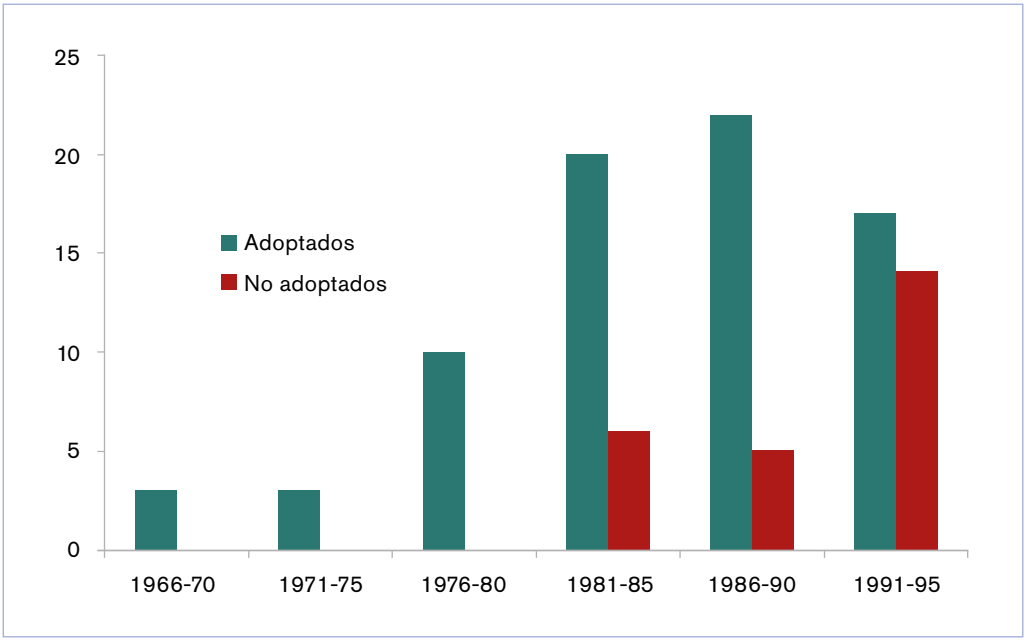
Unas normas más amplias exigen un mayor rigor en la exigencia de su cumplimiento y en ese sentido la Ronda Uruguay produjo también una importante innovación. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) era un avance importante con respecto a las normas relativamente débiles del GATT, consiguiendo que el sistema fuera mucho más exigente y alentando a los países a presentar un número mucho mayor de reclamaciones los unos contra los otros. El sistema de solución de diferencias del GATT se había basado en el texto ambiguo del artículo XXIII del Acuerdo General, que establecía que si una Parte creía que las políticas de otro país anulaban o menoscababan las ventajas comerciales que le correspondían, debía primero pedir consultas a ese país. Si los dos países no podían resolver la cuestión en un plazo razonable, esta podía ser sometida al GATT en busca de una solución. El artículo XXIII no definía realmente ningún procedimiento concreto que debiera seguirse, pero en los primeros años del GATT se configuró un sistema que giraba en torno a grupos de expertos. La estructura institucional del GATT no estaba bien equipada para llegar a soluciones definitivas o para exigir el cumplimiento de estas. Los problemas se multiplicaron cuando el alcance del GATT se amplió sin que se produjera una ampliación comparable de la autoridad de la institución, ya que los códigos de la Ronda de Tokio del GATT no establecían normas idénticas para resolver los conflictos.

Durante los primeros años del decenio de 1980, una serie de agrios litigios entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre el comercio de productos agrícolas, la legislación fiscal y otros asuntos amenazaron con socavar el apoyo al propio régimen. Los procedimientos del GATT eran considerados cada vez más engorrosos y lentos, entre otras cosas porque los participantes tenían numerosas posibilidades de retrasar la solución de los asuntos o de bloquearla. En el marco de ese sistema, el Consejo del GATT tenía que aprobar por consenso la decisión de establecer un grupo especial y además tenía que adoptar por consenso las

resoluciones a las que llegara ese grupo especial. Esto significaba que el demandado tenía poder de veto, lo que le permitía bloquear cualquier etapa del procedimiento: podía negarse a permitir la formación de un grupo especial, rechazar a sus miembros o retrasar una investigación. Incluso después de que el grupo especial hubiera formulado una decisión, una parte contratante, normalmente el demandado pero a veces el reclamante, podía impedir que el informe del grupo especial fuese adoptado.

Dos de los problemas más difíciles de resolver en los últimos años de existencia del GATT fueron la preocupación que suscitaba que los países pudieran bloquear el funcionamiento de los grupos especiales y el hábito consiguiente de los Estados Unidos de adoptar medidas unilaterales para proteger sus derechos. Los datos del gráfico 2.1 muestran hasta qué punto el número de asuntos de solución de diferencias aumentó a lo largo del período final del GATT, pero simultáneamente aumentó el porcentaje de asuntos cuya solución estaba bloqueada. Por ejemplo, entre 1971 y 1975 se produjeron apenas tres informes de grupos especiales, todos los cuales fueron adoptados. La adopción de reformas provisionales durante la ronda fue considerada generalmente un "anticipo" del paquete más amplio que se estaba negociando y en virtud del cual los ministros aceptarían en la Reunión Ministerial de 1988 (y luego mediante una decisión de 1989) que la formación de los grupos especiales y la aprobación de su mandato serían prácticamente automáticas (es decir, estarían sometidas a una norma de consenso inverso). Sin embargo, establecer la forma de plantear asuntos no era

Gráfico 2.1. Informes de grupos especiales del GATT, 1966-1995



Fuente: Cálculo del autor basado en datos sobre los informes de grupos especiales de solución de diferencias y de los grupos de trabajo del GATT que figuran en el sitio Web WorldTradeLaw.net.

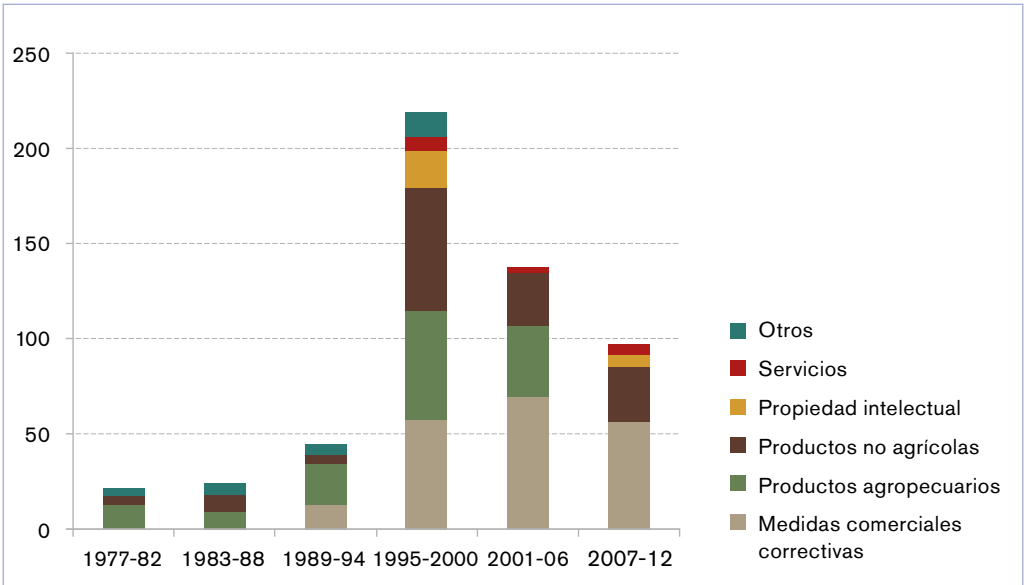
lo mismo que establecer la forma de terminar el procedimiento, y en este último sentido la cuestión no hizo más que empeorar. Casi la mitad de los informes de los grupos especiales que se publicaron entre 1991 y 1995 no fueron adoptados.

Este número creciente de reclamaciones y de no adopción de los resultados incitó a los Estados Unidos a buscar unilateralmente solución a sus diferencias. Sería difícil exagerar hasta qué punto los demás participantes en la Ronda Uruguay consideraban prioritario poner término a la práctica de Washington de definir sus derechos y exigir su respeto al amparo de sus propias normas de "reciprocidad" (es decir, a través de medidas de retorsión) y no a través del GATT. Este objetivo fue común a los países desarrollados y en desarrollo. A principios del decenio de 1980, la principal norma de los Estados Unidos sobre reciprocidad era el artículo 301 de la Ley Arancelaria de 1974, que autorizaba a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) a amenazar y, en caso necesario, imponer medidas de retorsión a otros países que considerara que estaban violando derechos de los Estados Unidos. Estos derechos incluían algunos autoproclamados que solo estaban reconocidos en la legislación estadounidense y no en ningún acuerdo a que se hubiera llegado hasta ese momento en el GATT, como en la esfera de los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual. El Congreso aprobó en 1984 y 1988 otras normas comerciales que complementaban el artículo 301 con otras disposiciones del mismo tipo, entre ellas, de forma muy destacada, la normativa del llamado "superartículo 301", que establecía un proceso anual para que el USTR considerara la posibilidad de iniciar asuntos por iniciativa propia, y del llamado "artículo 301 especial", destinada expresamente a exigir el respeto de los derechos de propiedad intelectual. Cuando los países aceptaron en 1986 lanzar la Ronda Uruguay, los Estados Unidos habían amenazado o impuesto medidas de retorsión al amparo de estas normas a una amplia gama de países. Estas medidas violaban el espíritu y posiblemente la letra de la ley, pero las mismas insuficiencias del sistema jurídico del GATT que criticaban los Estados Unidos les permitían también bloquear los esfuerzos de otros países para que un grupo especial del GATT declarara ilegal la legislación estadounidense sobre reciprocidad.

Las normas de solución de diferencias de la OMC son una respuesta a la debilidad de las normas del GATT y a la excesiva fortaleza de las normas de los Estados Unidos. De acuerdo con el sistema de solución de diferencias de la OMC un país individual ya no puede bloquear la formación de un grupo especial o la adopción de su informe. Estos cambios hicieron que los Estados Unidos eliminaran su política de reciprocidad al concluir la Ronda Uruguay. Salvo escasas excepciones, como los litigios en los que intervienen los muy pocos países que todavía no son Miembros de la OMC, las cuestiones que los Estados Unidos solían plantearse unilateralmente al amparo del artículo 301 y las normas conexas se someten ahora al Órgano de Solución de Diferencias (OSD). El artículo 301 todavía está vigente y ofrece al Presidente la facultad jurídica de imponer sanciones en caso de que los Estados Unidos ganen un asunto en el OSD y opten por imponer medidas de retorsión, pero esa norma se ha transformado y ha pasado, de sustituir a las normas multilaterales de solución de diferencias, a ser un complemento de ellas.[22]

Los resultados de la Ronda Uruguay dieron paso a un gran aumento del número de asuntos de solución de diferencias que los Miembros plantean los unos contra los otros, aunque este resultado quizá sea más atribuible al cambio de normas que a la adición de nuevas cuestiones. Tal es la conclusión que puede extraerse de los datos presentados en la figura 2.2, en la que se muestran los principales temas planteados en las reclamaciones de la última etapa del GATT y los primeros 18 años de la OMC. No cabe duda del aumento de casos planteados: mientras que las partes contratantes presentaron 48 reclamaciones las unas contra las otras durante los últimos seis años de la etapa del GATT, durante los seis primeros años de la etapa de la OMC presentaron 219 reclamaciones (4,6 veces más). El aumento del número de asuntos disminuyó luego, como se analiza en el capítulo 7. En números absolutos, entre 1995 y 2012 las nuevas cuestiones, es decir, los servicios y especialmente los derechos de propiedad intelectual, motivaron 40 diferencias o casi tantas como el número total de diferencias planteadas entre 1977 y 1988 (44). Sin embargo, si se considera el objeto en términos relativos, el cambio es pequeño. Las cuestiones que se plantean tradicionalmente en los asuntos relacionados con medidas comerciales correctivas y las cuestiones relacionadas con el comercio de mercancías (productos agropecuarios y de otro tipo) representaron el 86,2% de todos los asuntos de solución de diferencias planteados durante los últimos 18 años de la etapa del GATT, y un 88,2% de todos los asuntos planteados durante los 18 primeros años de la OMC.[23]

Figura 2.2. Objeto de las diferencias en el GATT y en la OMC, 1977-2012



Fuentes: Cálculo del autor. Asuntos durante la etapa del GATT: datos obtenidos en WorldTradeLaw.net, "GATT Dispute Settlement and Working Party Reports". Asuntos durante la etapa de la OMC: datos obtenidos en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

Nota: Número de solicitudes de celebración de consultas relacionadas principalmente con los temas indicados.

Las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT y la creación de la OMC

En la Declaración Ministerial de Punta del Este, de 1986, ni se anticipaba ni se ordenaba establecer nada parecido a la OMC. El propósito original de las negociaciones sobre una reforma institucional era bastante modesto, como se establece en el apartado dedicado al funcionamiento del sistema del GATT. De conformidad con la Declaración Ministerial (véase el recuadro 2.1), las negociaciones en esta esfera tendrían por finalidad elaborar entendimientos y disposiciones sobre tres temas concretos: vigilancia y control; mayor participación de los ministros; y mayor coherencia a través de unas relaciones más estrechas con otras organizaciones internacionales. Estos tres temas fueron abordados como elementos de unos "resultados iniciales" de estas negociaciones a los que se llegó en la Conferencia Ministerial de Montreal, los días 5 a 9 de diciembre de 1988.[24] Las partes contratantes del GATT acordaron entonces establecer el MEPC, celebrar reuniones a escala ministerial cada dos años e invitar al FMI y al Banco Mundial a explorar con el GATT medios para aumentar la coherencia en la elaboración de políticas económicas a escala mundial.[25] No obstante, quedaban todavía otros cinco años de Ronda Uruguay, y durante ese período las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT se transformaron y dejaron de ser un ejercicio de retoque institucional y pasaron a ser un ejercicio que produjo una revisión fundamental del sistema de comercio.

De los tres temas que entraban en el ámbito de las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT en la Ronda Uruguay, el relativo a la promoción de una mayor participación de los ministros es el que produjo unos resultados menos sobresalientes. Durante los tres decenios anteriores a la Ronda Uruguay, los ministros se reunieron aproximadamente cada tres años en el GATT. Así pues, la decisión de reunirse cada dos años, como finalmente se estableció en el párrafo 1 del artículo IV del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) representaba un aumento del 50% de la frecuencia relativa de estas reuniones. En la práctica, parecía de un lado que se preferían las reuniones ministeriales *formales*, que son ahora no mucho más frecuentes que antes, pero, de otro lado, acompañadas de reuniones *informales*, que son ahora, a veces, mucho más frecuentes. Teniendo en cuenta que no hubo reunión ministerial en 2007, y dejando al margen la reunión extraordinaria de 1998 (que tuvo más apariencia que contenido), entre 1995 y 2013 hubo ocho conferencias ministeriales formales, lo que equivale a un promedio de una cada 2,4 años, es decir, una cifra muy próxima a la cifra intermedia entre la frecuencia con la que solían reunirse los ministros (una vez cada tres años) y la frecuencia con que creían que debían reunirse en el futuro en 1994 (cada dos años). Sin embargo, la frecuencia algo menor de las reuniones ministeriales formales puede inducir a error si se tiene en cuenta la proliferación de reuniones ministeriales entre subconjuntos de países en otros foros institucionales (por ejemplo, en el G-20, que adquirió una nueva relevancia durante la crisis financiera de 2008) o en "minireuniones ministeriales" *ad hoc*. Reuniones de este tipo pueden en ocasiones producirse varias veces al año durante períodos de intensa negociación, en especial antes de reuniones ministeriales ordinarias. Desde la creación de la OMC las reuniones de este tipo han sido numerosas, relacionadas la mayoría de ellas con el inicio o el desarrollo de la Ronda de Doha, pero no tuvieron nada que ver con los acuerdos a que se llegó en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT.

Recuadro 2.1. Las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT

Declaración Ministerial de Punta del Este, 20 de septiembre de 1986.

A. Objetivos

Las negociaciones tendrán por finalidad:

[...]

ii) potenciar la función del GATT, mejorar el sistema multilateral de comercio basado en los principios y normas del GATT y someter una proporción más grande del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles;

iii) incrementar la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios del entorno económico internacional y a tal efecto proceder a facilitar el necesario reajuste estructural, potenciar la relación del GATT con las organizaciones internacionales pertinentes, y tomar en consideración los cambios de las estructuras y perspectivas comerciales, incluida la creciente importancia del comercio de productos de alta tecnología, las graves dificultades de los mercados de productos básicos y la importancia que tiene la mejora del entorno comercial en relación con, entre otras cosas, la capacidad de los países endeudados para hacer frente a sus obligaciones financieras;

iv) fomentar una acción convergente de cooperación a nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación entre las políticas comerciales y otras políticas económicas que afecten al crecimiento y al desarrollo, y contribuir en un empeño sostenido, efectivo y decidido para mejorar el funcionamiento del sistema monetario internacional y el flujo de recursos de inversión financieros ideales hacia los países en desarrollo.

[...]

E. Funcionamiento del sistema del GATT

Las negociaciones tendrán por finalidad elaborar entendimientos y disposiciones destinados a:

i) potenciar la vigilancia en el GATT para permitir un control regular de las políticas y prácticas comerciales de las partes contratantes y de su efecto en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio;

ii) mejorar la eficacia general y el proceso de adopción de decisiones del GATT como institución, a través, entre otros medios, de la participación de los Ministros;

iii) acrecentar la contribución del GATT al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial fortaleciendo su relación con otras organizaciones internacionales competentes en cuestiones monetarias y financieras.

En otros capítulos se examinan los otros dos temas planteados con respecto al funcionamiento del sistema del GATT. En el capítulo 8 se describen con más detalle los orígenes y el desarrollo del MEPC. El mecanismo consiste en el examen periódico por la Secretaría de la OMC y por el propio Miembro sometido a examen de su régimen de política comercial, dándose a los demás Miembros en general la posibilidad de plantear preguntas y hacer observaciones. Este tema fue abordado por el grupo encargado del funcionamiento del sistema del GATT en las primeras etapas de la Ronda y en su desarrollo se superaron los

modestos objetivos que se habían articulado durante los preparativos de la Ronda. En el capítulo 5 se analizan las negociaciones relativas a la mayor coherencia entre las organizaciones internacionales.

En el resto de este capítulo se examina la evolución de la propuesta de sustituir el GATT por la OMC. Ninguna de las partes contratantes había propuesto nada parecido durante los preparativos de la conferencia de Punta del Este y la Declaración no decía nada al respecto. No obstante, la idea surgió en medio de la Ronda Uruguay, planteada al principio como propuesta académica y asumida pronto en las negociaciones formales. Finalmente pasó a ser un complemento de otras innovaciones examinadas en este capítulo, ya que la OMC podía servir como techo institucional bajo el cual podían albergarse todos los nuevos acuerdos, el ESD y el MEPC.

Surgimiento de la idea

La idea de crear esta nueva institución surgió por primera vez en 1990, cuando en una propuesta informal y dos propuestas formales se pidió que se revisaran los fundamentos del sistema multilateral de comercio. Examinemos primero la propuesta informal.

John H. Jackson, conocido experto jurídico y antiguo funcionario estadounidense, dedicó gran espacio en sus escritos a lo que calificaba de "defectos de nacimiento" del GATT, instando a que estos se corrigieran mediante la creación de una nueva estructura institucional. El GATT, presuntamente temporal y que nunca se pensó que terminaría siendo una organización permanente, rellenó el espacio que debía ocupar la OIC cuando el Congreso de los Estados Unidos no aprobó la Carta de La Habana. La existencia del GATT dependía de un Protocolo de Aplicación Provisional, título que ya anunciaba su provisionalidad[26], y estaba lastrada por la existencia de normas que no se cumplían y un sistema débil de solución de diferencias. El Sr. Jackson y otros temían desde hacía mucho tiempo que el sistema colapsara si los miembros principales decidían abandonarlo, y el proyecto de ampliar el sistema para abarcar nuevas cuestiones solo podía agravar el problema.

El Sr. Jackson pasó de identificar estas insuficiencias a elaborar una solución, primero en un documento del tamaño de un artículo que luego se convirtió en un libro. El 18 de enero de 1990 escribió un documento para una conferencia que patrocinaba Chatham House, en el que argumentaba la sustitución del GATT por una auténtica organización internacional. El Sr. Jackson fue uno de los distintos expertos que presentaron documentos en esa conferencia, titulada algo prematuramente "Las negociaciones de la Ronda Uruguay: el último paso", en la que también intervinieron miembros de la Secretaría del GATT, los gobiernos, la industria privada y la prensa.[27] A continuación fue a Ginebra, donde repitió su argumentación en una conferencia ante embajadores y delegados en la sede del GATT, y desarrolló su documento para convertirlo en un libro que publicó posteriormente Chatham House ese mismo año. El Sr. Jackson, en su *Restructuring the GATT System* (Reestructuración del sistema del GATT), pedía a los países que negociaban en la Ronda Uruguay que elaboraran "la 'constitución' organizativa de una institución que podría denominarse de

distintas formas pero que 'por razones de sencillez' denominaré Organización Mundial del Comercio (OMC)" (Jackson, 1990: 94). La carta de la OMC "no debería establecer muchas obligaciones sustantivas", pero se mantendrían los compromisos del GATT que "se convertirían en 'definitivos' y dejarían de ser provisionales" y tendrían el complemento de "una serie de acuerdos nuevos". Además sugería que:

> La carta de la OMC no solo aportaría la estructura institucional para el Acuerdo General y otros muchos acuerdos, sino que desempeñaría también la función de marco institucional de acuerdos sobre el comercio de servicios y el sector de los servicios. Además, definiría la relación que debe establecerse con un "código" sobre la propiedad intelectual. Reconocería expresamente el deber de esta organización de prestar servicios de secretaría respecto a estos y otros "temas nuevos" de la Ronda Uruguay y negociaciones posteriores.

El Sr. Jackson describía a continuación con mayor detalle los objetivos del proyecto de OMC, sus procedimientos de voto, la estructura y administración de su Secretaría y otros temas. Su planteamiento no se basaba en un todo único, o al menos no en ese concepto como finalmente llegó a operar en la Ronda Uruguay (es decir, exigir a todos los Miembros que adoptaran todos los acuerdos) sino que asumía, en cambio, que algunos instrumentos nuevos serían "acuerdos amparados", cuya aceptación por los países tendría un carácter voluntario. Quizá la más importante de sus propuestas fuese la de un "procedimiento común, unificado, de grupos especiales que entraría a formar parte de cada uno de los distintos procedimientos de solución de diferencias de los 'tratados amparados' y que además examinarían las cuestiones que se presentasen en la OMC" (*Ibid.*: 97).

Cuando el Sr. Jackson presentó sus propuestas en Ginebra sus "ideas fueron recibidas con respeto" -señaló Croome (1995: 272)- "pero en general no se consideró probable que llegaran a materializarse en el futuro inmediato". La idea de crear una estructura institucional nueva no podía seguir avanzando hasta que una parte contratante del GATT hiciese la propuesta. Resulta bastante significativo que no fuera el país del Sr. Jackson el que desempeñara ese papel. Aunque los Estados Unidos hubieran sido el principal *demandeur* respecto de las nuevas cuestiones que dieron contenido económico a la Ronda, fueron el Canadá y la Comunidad Europea los que propusieron las nuevas estructuras institucionales y jurídicas que se necesitarían para conseguir que las nuevas normas pudieran albergarse adecuadamente bajo un techo común. El Canadá fue la primera parte contratante del GATT que planteó una propuesta formal en ese sentido, y el Sr. Jackson posteriormente señalaría que el Canadá "estaba especialmente bien situado para presentar tal propuesta, porque era miembro de la Cuadrilateral", y sin embargo "era el país más pequeño de ese grupo y el que era menos probable que suscitara una oposición 'automática' a una propuesta bastante novedosa" (Jackson, 1998: 27).

Las propuestas del Sr. Jackson estaban en perfecta armonía con el momento en que se plantearon y pronto avanzaron por vías paralelas en Bruselas y Ottawa. Renato Ruggiero (véase el Apéndice Biográfico, página 651), que entonces era Ministro de Comercio de Italia y

que luego sería el primer Director General de la OMC que ocupó el puesto durante un mandato completo, fue uno de los primeros que defendió la idea en la Comunidad Europea.[28] Resulta interesante señalar que la defensa de esta idea coincidió con el hecho de que correspondiera a Italia la presidencia rotatoria. Incluso antes de esto, los Servicios Jurídicos de la CE habían preparado un proyecto de documento sobre el marco institucional, y la Comunidad Europea estaba ya distribuyendo este documento "oficiosamente a determinadas delegaciones en Ginebra" a principios de 1990.[29] En ese proyecto de documento de la CE se proponía "que se adoptara un convenio o tratado que estableciera el GATT como OIC" bajo "una estructura institucional protectora similar a la de la OMPI"[30], así como la creación de un grupo especial permanente para hacerse cargo de las apelaciones en los asuntos de solución de diferencias. Posteriormente formaría parte de la base de la propuesta formal presentada por la Comunidad Europea en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT ese mes de julio.

Mientras tanto, el Canadá se hacía cargo de la cuestión, y con auténtica energía. "Si no hubiera habido un John Jackson" -recordaría posteriormente el propio John Jackson- "hubieran encontrado uno".[31] El primer negociador que recogió la idea fue Debra Steger (véase el Apéndice Biográfico, página 653), que entonces actuaba como abogada del Gobierno del Canadá. Entre 1980 y 1981 había sido alumna del Sr. Jackson en la Universidad de Michigan y este le había dado a conocer su libro cuando todavía era un manuscrito. El Sr. Jackson trabajó con la Sra. Steger informalmente sobre la cuestión. El Gobierno del Canadá finalmente contrataría al Sr. Jackson para trabajar con él como consultor, pero este se negó a recibir ninguna remuneración por su labor. Como el Sr. Jackson, la Sra. Steger estaba preocupada por los defectos jurídicos del sistema vigente. Basándose en gran medida en los trabajos del Sr. Jackson, la Sra. Steger escribió en enero de 1990 un documento interno en el que apoyaba la idea de este, y lo presentó en Ottawa. En el documento se destacaban los defectos del sistema del GATT, en especial su carácter provisional, las dificultades para modificar los acuerdos o llegar a decisiones, los defectos del sistema de solución de diferencias y la falta de coherencia en sus relaciones con el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones. La Sra. Steger defendía que había que abordar estos problemas habida cuenta de los importantes cambios políticos y económicos que se estaban produciendo en el mundo y cuando las adhesiones al GATT podían hacer que fuera una institución universal. La reacción inicial de los funcionarios canadienses sería la que otros muchos repetirían en los meses siguientes: el Congreso de los Estados Unidos y la Dieta del Japón no iban nunca a aprobarla, y "no formaba parte del mandato [de la ronda] … de modo que olvídate".[32] No obstante, su documento llegó a la oficina del Ministro de Comercio John Crosbie (véase el Apéndice Biográfico, página 634), y su asesor político superior (y primo), Bill Crosbie (véase el Apéndice Biográfico, página 634), lo leyó con entusiasmo.

Si fuera necesario señalar una fecha concreta en que la idea de la OMC pasó de ser una especulación académica y un objeto de deliberación interna a ser una propuesta oficial, aunque fuera breve, la primera candidata sería la del 9 de abril de 1990. Ese día, John Crosbie envió una carta a sus compañeros en la Cuadrilateral y al Sr. Dunkel, el Director General, manifestando su opinión de que "se necesita una nueva organización mundial de comercio

que se haga cargo del entorno internacional del comercio, en rápida evolución". Señalaba a sus corresponsales que esperaba "buscar en la Reunión Ministerial de Bruselas, en diciembre, la decisión de iniciar las negociaciones relativas al establecimiento de una organización mundial del comercio dentro del plazo establecido para que el Congreso de los Estados Unidos la apruebe al amparo de la legislación vigente sobre la 'vía rápida'".[33] Dos días más tarde, mantuvo una serie de reuniones en Ginebra con el Sr. Dunkel y con embajadores ante el GATT en un intento de conseguir avances en las negociaciones de la Ronda Uruguay en general y de promover la idea de la OMC en particular. El Sr. Crosbie no llegó a presentar un documento concreto sobre el asunto; lo más cerca que llegó el Canadá a esto fue la distribución de documentos informativos a la prensa sobre las ideas que presentaban oralmente los ministros.

El Sr. Crosbie, después de sus reuniones con los embajadores en Ginebra, prosiguió su misión interpelando a sus homólogos, es decir, presentando estas ideas en una serie de reuniones ministeriales. La primera de estas reuniones tuvo lugar los días 18 a 20 de abril en Puerto Vallarta (México). Esta vez llegó armado con un documento de cinco páginas titulado: "Las negociaciones comerciales multilaterales: reforzar el sistema multilateral de comercio".[34] Tras pasar revista a los problemas con que se encontraba entonces el sistema multilateral de comercio, entre ellos, el proteccionismo, el unilateralismo y la incorporación de nuevos Miembros y de nuevas cuestiones a regular, en el documento se señalaba que: "estos cambios del entorno internacional del comercio hacen que sea todavía más importante lograr unos resultados amplios y sustantivos en la Ronda Uruguay" y requieren "el establecimiento de una Organización Mundial de Comercio que dé respuesta a todo ello".[35] En el documento se proponía la presentación de "un proyecto de marco general" en algún momento próximo a la siguiente reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, que se celebraría en julio, "cuando en las negociaciones pormenorizadas de los distintos grupos de negociación se haya definido un conjunto de medidas generales, sustantivas, derivadas de las negociaciones comerciales multilaterales".[36] El Canadá subrayaba la importancia de la relación entre esta propuesta y la necesidad de reformas del sistema de solución de diferencias, uniendo el documento de debate sobre la OMC con otro documento de debate más detallado sobre la solución de diferencias.[37]

Los funcionarios canadienses también defendieron su propuesta en otras reuniones con países desarrollados que se celebraron en 1990. La primera manifestación oficial de apoyo a estas ideas se produjo en la reunión en la cumbre del Grupo de los Siete (G-7) que se celebró en Houston (9 a 11 de julio), y que tuvo lugar inmediatamente después de que la Comunidad Europea presentara una propuesta oficial en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT (véase *infra*). "La amplia serie de resultados sustantivos que pretendemos conseguir en todas estas esferas exigirá el compromiso de fortalecer aún más el marco institucional del sistema multilateral de comercio" -señalaban los dirigentes del G-7 en su comunicado- y "[e]n ese contexto, debe analizarse el concepto de una organización internacional del comercio como conclusión de la Ronda Uruguay".[38] Sin embargo, esa redacción era todavía bastante ambigua ya que permitía la interpretación de que quería decir o bien que se analizara el concepto o bien que se concluyera realmente un acuerdo. Los

funcionarios canadienses también defendieron el tema en las reuniones ministeriales de la Cuadrilateral que tuvieron lugar en California (2 a 4 de mayo) y entre los miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, reunidos en Vancouver (10 a 12 de septiembre).

La Sra. Steger trabajó en colaboración con Christoph Bail, de la Comisión Europea, a principios de 1990, en una primera versión de un proyecto de carta de organización internacional. Se pusieron en contacto con Åke Linden, de la Secretaría del GATT, para que trabajara de forma confidencial con ellos, y juntos formaron el grupo de Amigos del GATT. Su objetivo era incorporar en la declaración final de la Reunión Ministerial de Bruselas, de 1990, alguna frase que indicara la intención de crear una organización internacional.

La propuesta de 1990 de la CE

La Comunidad Europea fue la primera que presentó una propuesta formal al Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT, en una reunión que celebró este los días 25 y 26 de junio de 1990. En el documento de la CE sobre el "Establecimiento de una Organización de Comercio Multilateral (OCM)" se presentaba una argumentación principalmente jurídica para fundamentar la creación de una nueva institución. La Comunidad Europea instaba a que en la Reunión Ministerial de Bruselas se examinase "la posibilidad de adoptar la decisión de principio de establecer una Organización de Comercio Multilateral", señalando que "es preciso ocuparse del fortalecimiento del GATT como institución, para conseguir que el futuro sistema de comercio multilateral sea, desde el punto de vista orgánico, capaz de administrar con eficacia los resultados de la Ronda en todas las esferas". Eso incluía la capacidad de la OCM de "aplicar normas comunes de solución de diferencias, negociadas en la Ronda Uruguay y en principio aplicables a todos los acuerdos comerciales multilaterales", así como "establecer un marco institucional sólido" y "dotar al nuevo GATT de una base institucional idónea para que pueda cooperar en pie de igualdad con otras organizaciones internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de lograr que la política comercial incida plenamente en el proceso continuo de lograr una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial". La Comunidad Europea manifestaba especial preocupación por las dificultades que podían plantearse

> en el contexto de diferencias comerciales para las cuales pueden ser pertinentes el Acuerdo General y uno o varios códigos determinados, porque no existe un órgano competente para examinar una cuestión a la luz de todos los acuerdos multilaterales aplicables. A este respecto, una Organización de Comercio Multilateral podría aplicar normas comunes de solución de diferencias, negociadas en la Ronda Uruguay y en principio aplicables a todos los acuerdos comerciales multilaterales[.][39]

Además, se indicaba en el documento, una nueva institución estaría más que capacitada para llevar a la práctica el mandato del MEPC recientemente establecido y atender a la multiplicidad de acuerdos y compromisos que se esperaba que las partes contratantes asumieran en la Ronda. Basándose en estas consideraciones, la Comunidad Europea proponía "que al final de la

Ronda Uruguay y para consolidar los resultados conseguidos en ella, los Ministros examinen la posibilidad de establecer el nuevo GATT como la Organización de Comercio Multilateral". Los principales elementos que la Comunidad Europea proponía para esta OCM serían:

- disposiciones sobre los miembros y sobre una estructura orgánica común;
- una base jurídica para la adopción de medidas relativas a la aplicación de los resultados de las negociaciones sustantivas y, en particular, para la adopción de procedimientos de solución de diferencias aplicables en principio a todos los acuerdos comerciales multilaterales;
- el establecimiento de una oficina o secretaría internacional integrada por un director general y su personal;
- disposiciones presupuestarias;
- disposiciones sobre las facultades jurídicas de la organización, los privilegios e inmunidades de su personal, relaciones con las otras organizaciones y disposiciones finales (modificaciones, entrada en vigor, etc.).

"Con el establecimiento de tal Organización no se modificarían los derechos y obligaciones sustantivos que corresponden a las partes contratantes o a los signatarios en virtud de los distintos acuerdos comerciales multilaterales" -afirmaba la Comunidad Europea- pues dicha Organización "constituiría el marco institucional y orgánico en el cual las cuestiones de administración y aplicación de los distintos acuerdos podrían tratarse de manera eficaz."[40]

La reacción inicial ante la propuesta europea en la reunión del Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT fue fría y muchos participantes subrayaron que no debía permitirse que un planteamiento político ambicioso desviara la atención de la obtención de resultados sustantivos en la ronda.[41] Más en concreto, "los Estados Unidos manifestaron especiales reservas, señalando que no podían esperar que el Congreso ratificara una Decisión Ministerial sobre este tema como parte del paquete de la Ronda Uruguay".[42] Durante los siguientes meses dejó de hablarse de la cuestión, pero a finales de 1990 tanto el Canadá como la Comunidad Europea, a quienes ahora se sumaba México, volvieron a plantear la cuestión de nuevo. Los Estados Unidos y el Japón siguieron mostrándose escépticos.

Relación entre las reformas institucionales y las sustantivas

Una de las cuestiones fundamentales que se plantearon en las negociaciones posteriores fue la relación entre el contenido de la ronda y las reformas institucionales que se proponían. Los participantes en el proceso concebían esa relación de tres formas distintas, considerando que las reformas institucionales propuestas eran una posible distracción perjudicial de la labor real de la Ronda Uruguay consistente en abrir mercados, un complemento necesario de estas iniciativas o un mecanismo útil para conseguir compromisos más profundos en las negociaciones sustantivas.

El Director General Arthur Dunkel tenía una opinión sobre la propuesta de sorprendente ambivalencia, y en ocasiones parecía inclinarse por el primer grupo, más escéptico.

Durante 1990, su principal objetivo fue completar las negociaciones como se previó en la Conferencia Ministerial de Bruselas, y en esas circunstancias consideraba la propuesta como una posible complicación. Esto no equivale a decir que el Sr. Dunkel creyera que el sistema del GATT no necesitaba ninguna reforma en la situación en que se encontraba. Con frecuencia organizaba cenas en su domicilio o en restaurantes del área de Ginebra a las que invitaba a embajadores ante el GATT, y en una de esas reuniones, alrededor de Semana Santa de 1990, el Sr. Dunkel subrayó la necesidad de una maquinaria más sólida para abarcar la amplia gama de cuestiones que entonces se estaba negociando así como las cuestiones institucionales que planteaba el MEPC.[43] Sin embargo, el Sr. Dunkel estaba poco seguro de que pudieran plantearse simultáneamente los dos objetivos de una expansión del contenido sustantivo y una reforma institucional, y a pesar de lo que pudiera manifestar en privado[44], sus declaraciones públicas eran bastante negativas. En un discurso que pronunció en Tokio el 1º de junio de 1990, el Sr. Dunkel describió las propuestas que entonces se estaban planteando como "nebulosas". El Sr. Dunkel, tras declarar que "nuestra prioridad debe ser conseguir que el análisis de esta idea no nos distraiga del contenido sustantivo de las negociaciones de la Ronda Uruguay", señalaba que las partes contratantes todavía tenían "que resolver un gran número de diferencias difíciles en un plazo muy limitado" y "no podían permitirse ¡poner el carro delante del caballo!".[45] Incluso el Sr. Jackson advirtió de que tenía que evitarse el peligro de distracción, subrayando este punto en una nota al Gobierno del Canadá. "Los resultados sustantivos de la Ronda Uruguay deben ser lo más importante" -alegaba- "y la reestructuración institucional debe considerarse una labor subsidiaria y complementaria de esa."[46]

Los proponentes siempre subrayaron cuidadosamente que proponían estas ideas como complemento de los compromisos sobre una serie de cuestiones, y no como sustituto de esos compromisos. El Sr. Crosbie proponía que la nueva OMC formara parte del conjunto más amplio de reformas que entonces se estaba debatiendo en la Ronda, "tomando como base la esperanza de un resultado sustancial de la Ronda Uruguay, que ampliaría el alcance y la profundidad del sistema del GATT para incluir la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, la inversión, los textiles y unos procedimientos de solución de diferencias mejorados".[47] En el primer documento oficial del Canadá sobre el tema se sostenía que "tendría poco sentido pretender una reforma institucional importante" sin una ambición sustantiva, pero un "resultado importante en todas las esferas ... hará preciso adoptar medidas que faciliten la integración, la gestión general y la estabilidad del sistema multilateral de comercio".[48]

Los negociadores de los Estados Unidos adoptaron un punto de vista distinto sobre esta relación. De acuerdo con el lenguaje utilizado por los negociadores, el contenido de las nuevas cuestiones abordadas en la Ronda Uruguay se planteaba en términos ofensivos, pero adoptaron inicialmente un planteamiento más defensivo ante la cuestión institucional. Sin embargo, llegado el momento, vieron cómo las concesiones en el planteamiento defensivo podían ayudarles a obtener mucho más en favor de sus intereses ofensivos y diseñaron una estrategia de negociación que aprovechaba a fondo los temores de otros países al Congreso y a la política de reciprocidad de los Estados Unidos.

La postura de los Estados Unidos sobre la nueva institución

Las negociaciones comerciales multilaterales normalmente tienen un problema en Ginebra y otro en Washington. El problema en Ginebra exige que se llegue a un acuerdo entre países; el problema en Washington exige que se llegue a un acuerdo en un solo país. Las mismas tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo que impidieron que los Estados Unidos aprobaran el Tratado de Versalles y la Carta de La Habana, por no mencionar otros acuerdos internacionales como los códigos de valoración en aduana y antidumping de la Ronda Kennedy, pudieron actuar igual ante la nueva institución propuesta. Sin embargo, la propuesta de una Organización de Comercio Multilateral (OCM) representaba no solo un problema sino también una oportunidad para los negociadores estadounidenses, y aunque el problema nunca desapareció totalmente fue la oportunidad la que prevaleció al final.

Los negociadores de los Estados Unidos tenían más que perder en esta ocasión que sus interlocutores porque si la historia fuera a repetirse la ira del Congreso caería sobre ellos con más fuerza. Tenían motivos para creer que esto podía suceder. "La primera reacción de los Estados Unidos ante estas ideas fue de tremendo escepticismo y resistencia" -recordaba el Director General Adjunto de la OMC Rufus Yerxa (véase el Apéndice Biográfico, página 658)- "porque creemos que la gente quería crear esta OCM para poner un límite a los Estados Unidos".[49] También preocupaba que "fuéramos a traspasar a esta nueva Organización todos los defectos del GATT". Además, el equipo negociador estadounidense "estaba preocupado por la posibilidad de que la organización formal pudiera desarrollar hábitos y prácticas propios de las Naciones Unidas" -observó Andrew Stoler, antiguo negociador comercial estadounidense- y de este modo "politizarse con el paso del tiempo y, por tanto, ser menos capaz de abordar el comercio desde una perspectiva empresarial" (Stoler, 2003: 2). Los miembros del Congreso que visitaban Ginebra estaban más preocupados por reformas del sistema de solución de diferencias que por la creación de una nueva organización *per se*, siendo motivo de especial preocupación la adopción automática de los informes de los grupos especiales.[50] La desconfianza de los Estados Unidos se intensificó en septiembre de 1991, cuando un grupo especial de solución de diferencias del GATT presentó un informe en el que se constataba que la legislación estadounidense que limitaba las importaciones de atún procedentes de países que no utilizaban prácticas de pesca seguras para los delfines eran incompatibles con el GATT. Aunque el informe del grupo especial que había examinado el asunto de los atunes y los delfines no fuera nunca adoptado y los Estados Unidos no se vieran obligados a modificar su legislación, este y otros asuntos hicieron que aumentara la preocupación ante la posibilidad de que unas normas más estrictas de solución de diferencias en organizaciones internacionales pudieran socavar la soberanía del país.

La oportunidad se presentó cuando se concretó la posibilidad de utilizar los temores de otros países a la reacción del Congreso. ¿Volvería el Congreso al camino establecido y rechazaría un acuerdo sobre la Ronda Uruguay si este venía vinculado a la creación de una organización internacional nueva? Aunque la reincidencia en una postura contraria al establecimiento de instituciones fuese efectivamente posible, los negociadores estadounidenses estaban en una posición mucho mejor que sus interlocutores para calibrar el alcance real del peligro. Sabiendo que los Estados Unidos eran un *demandeur* con respecto a las cuestiones más críticas que se estaban abordando en la ronda, en especial los servicios y los derechos de

propiedad intelectual, y que las asociaciones industriales y algunos miembros fundamentales del Congreso respaldaban el logro de esos objetivos, podían tratar la propuesta de nueva institución como parte de un paquete más amplio. De ahí el gran acuerdo: si los Estados Unidos se imponían con respecto a las nuevas cuestiones, estarían dispuestos a renunciar a la odiada política de "reciprocidad", aprobar un sistema de solución de diferencias más estricto y aceptar el establecimiento de una auténtica organización internacional.

En estas circunstancias, el temor a que el Congreso pudiera rechazar la OMC podía reforzar la posición de los negociadores estadounidenses, permitiéndoles señalar a sus interlocutores que la mejor forma de conjurar el desastre potencial sería vincular la institución a un paquete de compromisos sustantivos que fuera demasiado atractivo para que el Congreso lo rechazara. Así pues, este episodio se sumó a otros muchos en que los Estados Unidos representaron los papeles de "policía bueno, policía malo". Cualquier espectador de películas y programas de televisión estadounidenses está familiarizado con este lugar común de los dramas policiales: un policía amenaza a un sospechoso a quien está interrogando, pero su socio, más simpático, trata de ganarse la confianza del sospechoso, y su confesión, protegiéndole frente al policía malo. De forma muy semejante, los negociadores del Ejecutivo pueden, en ocasiones, poner sobre la mesa la existencia de un Congreso aparentemente incontrolable para evitar la aprobación de compromisos que, según ellos, serían inaceptables en el Capitolio, u obtener compromisos de otros países que, en su opinión, serían una condición *sine qua non* para conseguir la aprobación por el Congreso del acuerdo final. Aunque sin duda esta actitud supone en ocasiones un cierto grado de provocación artificial, el hecho de que el Congreso hubiera rechazado efectivamente varios acuerdos importantes en el pasado aseguraba que no todas las amenazas se podían descartar como simples jactancias.

La primera reacción de la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Carla Hills (véase el Apéndice Biográfico, página 639) ante la propuesta de nueva organización fue ofrecer en privado apoyo a sus interlocutores en las conferencias ministeriales pero subrayar en público "la necesidad de desarrollar el conjunto nuevo de normas comerciales, subrayando las cuestiones consideradas prioritarias por los Estados Unidos, antes de edificar la supuesta 'sede del tribunal'".[51] Una forma de borrar estas diferencias y ganar un poco de tiempo era considerar la cuestión desde un punto de vista técnico. En una reunión de los ministros de Comercio de la Cuadrilateral, celebrada en California los días 2 a 4 de mayo de 1990, la Sra. Hills propuso "que un Grupo de Expertos preparara el terreno para que los ministros adoptaran una decisión política en diciembre", fecha en que tendrían que encontrarse en Bruselas. La Sra. Hills daría posteriormente a sus representantes en Ginebra autoridad para negociar cualquier cosa, pero no para aprobarla. También dijo a los ministros de Comercio que "entablaría un debate detallado sobre este asunto con el Gobierno de los Estados Unidos, dada su sensibilidad ante la posibilidad de que se aprobara una organización comercial internacional".[52]

Los Estados Unidos nunca manifestaron una oposición absoluta a la OCM ni tomaron claramente medidas para evitar el consenso, sino que adoptaron un enfoque a dos bandas. La primera banda era la que se refería a la propia propuesta, que los negociadores

estadounidense trataron de modificar marginalmente (como se examina más adelante). La segunda banda era la que se refería al lugar que esta propuesta ocuparía en el paquete más amplio de la Ronda Uruguay. El hecho de que los Estados Unidos se reservaran hasta el último momento el derecho de no sumarse al consenso sobre el paquete, permitió a los negociadores estadounidenses presionar con fuerza a los otros países con respecto a las nuevas cuestiones. Era esta una estrategia de negociación arriesgada y el equipo estadounidense no podía estar seguro de que resolvería los dos problemas tradicionales. Con respecto al problema de Ginebra, los negociadores estadounidenses inicialmente tenían grandes dudas "de que el apoyo a una OCM real, con normas reales y un sistema real de solución de diferencias, y la presión para conseguirlo, fuese lo bastante amplio como para que todos los demás países lo aceptaran" -recordaría posteriormente el Sr. Yerxa-. En cuanto al problema de Washington, los funcionarios en Ginebra tenían también que habérselas con "personas en la capital ... que empezaban a preocuparse mucho porque decían, 'no estoy seguro de mostrarme tan partidario del imperio estricto de la ley cuando vamos a tener que decirle a nuestro Congreso que no podremos detener una resolución contra nosotros'".[53] No obstante, pudieron maniobrar en el espacio que separaba estas dos series de malos augurios.

La seriedad de la amenaza estadounidense de no aprobar la institución fue sentida por algunos de forma muy diferente que por otros, en especial en las últimas etapas de las negociaciones. Mientras que algunos de los negociadores que participaron en las negociaciones institucionales recuerdan haberse sentido preocupados por el rechazo de los resultados por los Estados Unidos al final de las conversaciones, Sir Leon Brittan (véase el Apéndice Biográfico, página 633) no compartía esa preocupación al final de la partida. Cuando se convirtió, en 1993, en Comisario Europeo de Comercio los americanos "sabían, y nosotros sabíamos, que había bastante consenso sobre la reforma institucional", y eso implicaba que la amenaza de los Estados Unidos de impedir el consenso sobre este asunto "no iba a darles realmente mucha capacidad de maniobra". "Era una formalidad y bastante artificial pretender que eso era una especie de palanca."[54]

Al final, la estrategia de los negociadores estadounidenses rindió fruto tanto en Ginebra como en Washington. En Ginebra, lograron conseguir sobre las nuevas cuestiones gran parte de lo que los Estados Unidos pretendían conseguir, resultando una auténtica desilusión solo las negociaciones sobre el MEPC. En Washington, los votos finales a favor de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1994 fueron más de lo que se temía. Fue aprobada por 288 votos frente a 146 en la Cámara de Representantes, y por 76 votos favorables, frente a 24, en el Senado, donde algunos potenciales oponentes fueron neutralizados mediante la creación de un mecanismo en virtud del cual el Congreso podría contemplar la retirada de la OMC en el futuro. Este resultado sugiere que la comunidad internacional residente en Ginebra quizá se excedió en apreciar el mensaje transmitido por el Congreso al rechazar la Carta de La Habana y otros acuerdos y sobrestimó la posibilidad de que la historia se repitiera. También muestra cómo las administraciones de Bush y de Clinton lograron triangular el problema paralelo que se planteaba en Washington y Ginebra con más éxito de lo que lo habían hecho antes de ellas las administraciones de Wilson y de Truman, y elaborar un planteamiento que enfrentaba a una ciudad con la otra.

Negociación de los detalles

Antes de que se produjera la votación en Washington y antes de que se adoptaran decisiones similares en las capitales de otros futuros Miembros de la OMC, tuvieron que resolverse los términos exactos del acuerdo por el que se creaba la nueva organización. A este respecto, la preocupación por que se produjera una desviación de la labor real de la Ronda se redujo después de 1990. El fracaso de Bruselas dio un margen mayor de maniobra a los defensores de una nueva institución, ya que dejó de tenerse la sensación de que los negociadores no podían permitirse la pérdida de tiempo que suponía la creación de una nueva institución cuando todavía tenían tanto que hacer con respecto a otras cuestiones.

La elaboración del proyecto de Carta se encomendó al Grupo Institucional presidido por el Embajador Julio Lacarte (véase el Apéndice Biográfico, página 642), del Uruguay. El Sr. Lacarte, una leyenda viviente para la comunidad interesada por el comercio, tenía ya una larga y distinguida carrera que incluía la participación en las ocho rondas de negociación del GATT así como etapas como Secretario Ejecutivo Adjunto del GATT entre 1947 y 1948, Embajador de 1961 a 1966 y de 1982 a 1992, y presidente del Consejo del GATT. Cabe dudar de que la propuesta de crear una nueva institución hubiera sobrevivido sin el liderazgo del Sr. Lacarte y su interpretación estratégicamente elástica de su mandato, según exigía la situación, en diferentes momentos de la negociación. Al principio del proceso, eso significó rechazar los argumentos de algunos países de que las negociaciones sobre la OCM estaban yendo mucho más allá de lo que suponía el mandato de la Declaración Ministerial de Punta del Este. Posteriormente, significó rechazar una propuesta de los Estados Unidos que quedaba lejos de aprobar la nueva institución, alegando que el mandato que le había dado el Director General Peter Sutherland había sido completar las negociaciones sobre la OCM y no encontrar una alternativa.

Este Grupo Institucional, conocido menos formalmente como Grupo Lacarte, elaboró el texto sobre la OCM que finalmente se integró en el acuerdo provisional conocido como Proyecto Dunkel. Se basaba en gran medida en una propuesta del Canadá y la CE, copatrocinado por México. El Proyecto Dunkel, denominado así a causa del Director General del GATT Arthur Dunkel, incluía los textos de compromiso de todos los acuerdos pendientes en las negociaciones. Entre las innovaciones que aportaba este documento de diciembre de 1991[55] figura la primera aparición de un proyecto de Carta de una nueva institución. El Anexo IV del proyecto, titulado "Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio", adelantaba en sus puntos principales lo que finalmente sería el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, entre el proyecto y el acuerdo hubo varios cambios, muchos de ellos como respuesta a preocupaciones manifestadas por el Japón, los Estados Unidos y otros países.

El principal centro de atención de los negociadores estadounidenses en estas deliberaciones institucionales fue el constituido por las normas para la adopción de decisiones. El consenso era ya una práctica establecida, si bien no escrita, pero las

propuestas de la CE y del Canadá aprovechaban las disposiciones ya moribundas del GATT, que establecían que se votara. A instancia suya, en el Proyecto Dunkel se establecía que "cada Miembro de la OMC tendrá derecho a un voto y, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo, las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos". En este artículo se respetaba, más o menos, la redacción del artículo XXV del Acuerdo General (Acción colectiva de las partes contratantes), en cuyos párrafos 3 y 4 se establecía que "[c]ada parte contratante tendrá derecho a un voto en todas las reuniones de las PARTES CONTRATANTES" y que "[s]alvo disposición en contrario del presente Acuerdo, se adoptarán las decisiones de las PARTES CONTRATANTES por mayoría de los votos emitidos".[56]

Los Estados Unidos, apoyados por la India, el Japón y otros países, que insistían por su parte en que el consenso estaba consagrado como la norma básica para la adopción de decisiones, ganaron la batalla. Tal y como finalmente se aprobó, el artículo IX del Acuerdo por el que se establece la OMC dice que "[l]a OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947", y que "la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación" salvo "disposición en contrario", "cuando no se puede llegar a una decisión por consenso".[57] La mayor innovación no fue el establecimiento de la norma de consenso sino su reconocimiento expreso y su desarrollo en una nota a pie de página en la que se indicaba que "[s]e considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella". Solo cuando no sea posible un consenso, podrán adoptarse decisiones por mayoría.

Cuestiones similares se plantearon con respecto al asunto de la modificación de los acuerdos, con resultados comparables. El Canadá y la Comunidad Europea se quedaron solos en su deseo de cambiar las normas para facilitar la enmienda de los acuerdos, previendo que las enmiendas pudieran ser aprobadas mediante una decisión por consenso, pero solo si eran ratificadas por dos tercios de los Miembros. En el artículo X se establecía, en cambio, un procedimiento mucho más complicado para diferentes tipos de enmienda, que exigían diferentes mayorías, pero era precisa la ratificación de todos los miembros para la mayoría de las enmiendas, salvo las que afectasen al ESD. Algunos especialistas sostienen que, en la práctica, resulta casi imposible utilizar los procedimientos de enmienda.

Estos eran algunos de los distintos cambios que los negociadores estadounidenses obtuvieron. También, según Stoler (2003: 2), les preocupaba "que el cambio de modelo organizativo pudiera alterar nuestra relación con la Secretaría que, en el GATT, no tenía ningún poder real de iniciativa", y querían conseguir en las negociaciones que "el organismo comercial siguiera siendo una organización dirigida por los miembros". Una cuestión sobre la que no se manifestaron hasta el último momento los partidarios de los Estados Unidos fue el nombre de la organización; de no ser por esa intervención (véase el recuadro 2.2) el lugar que ocuparía la nueva institución en la lista alfabética de organizaciones internacionales hubiera sido distinto del que ocupa hoy.

Recuadro 2.2. La doble interpretación de la M: cómo obtuvo su nombre la OMC

En sus propuestas de 1990, tanto John Jackson como el Gobierno del Canadá sugerían que la nueva institución se denominara Organización *Mundial* del Comercio, pero ese apelativo iba a mantenerse solo durante unos pocos meses. En algunos documentos de la esa etapa, como la Declaración Económica de Houston de 11 de julio de 1990, se mencionaba de forma anacrónica una Organización *Internacional* de Comercio. Desde mediados del decenio de 1990 hasta las horas finales de la Ronda Uruguay, el nuevo organismo en proyecto se denominaba en cambio la Organización de Comercio *Multilateral* (OCM), como había propuesto originalmente la Comunidad Europea. La preferencia europea por el término "multilateral" reflejaba la preocupación por que la institución no pudiera considerarse un organismo mundial puesto que algunas de las economías mayores no eran Miembros. Esta objeción tenía más sentido a principios del decenio de 1990 del que tendría dos decenios después, tras la adhesión de economías tan grandes como China, la Federación de Rusia, el Reino de la Arabia Saudita y Viet Nam.

Hasta la etapa final de la ronda los negociadores no cambiaron el sentido de la M, cuando los Estados Unidos insistieron en que el término "mundial" era más fácil de explicar e incluso de pronunciar que "multilateral". Dos negociadores estadounidenses plantearon el cambio de la denominación de la institución literalmente en el último momento. Considerando que los Estados Unidos no habían manifestado su apoyo a la institución en general hasta ese instante, el cambio de denominación pareció al resto de los países un precio muy modesto a pagar para conseguir el consenso.

En 1990 y 1994, pocos parecían conscientes de que la nueva OMC (o al menos las siglas en inglés) estaba a punto de invadir la propiedad intelectual de otra organización internacional. La designación "WTO" (siglas en inglés) ya era utilizada desde 1970 por la Organización Mundial del Turismo, con sede en Madrid (WTO en inglés). Durante un tiempo, pareció que la OMC, recién nacida, iba a encontrarse en la misma situación en que se encontraría, un decenio después, la World Wrestling Federation (que se consideró que invadía el territorio del World Widlife Fund) y que la obligaría a cambiar su denominación por World Wrestling Entertainment. La misión estadounidense estaba tan preocupada por esta posibilidad que había encargado a sus expertos en propiedad intelectual que investigaran la cuestión, pero su conclusión fue que era poco probable que se confundieran las dos instituciones y que se tomara la una por la otra. Sin embargo, para estar seguros se encontró una solución diplomática. Se consideró que la diferencia entre las dos organizaciones sería lo suficientemente grande si en adelante se hacía referencia a la nueva WTO como la WTO-OMC, denominación en la que las últimas tres letras serían la sigla de la organización en los otros dos idiomas oficiales de la misma, español y francés. La organización de turismo a veces marca esta diferencia refiriéndose a sí misma, en inglés, como la UNWTO.

La sustitución de la aplicación provisional por la aplicación definitiva significaba eliminar las medidas no conformes que amparaba el GATT (es decir, las medidas anteriores a 1947 que los países mantenían a pesar de su incompatibilidad con los principios del GATT). Sin embargo, los negociadores estadounidenses insistieron en retener esa disposición que para ellos era la más sacrosanta de las disposiciones. El Sr. Stoler se vio "obligado a dedicar una enorme cantidad de tiempo y de esfuerzo a la negociación del mantenimiento en el

Acuerdo sobre la OCM de la exención en favor de las restricciones previstas en la Ley Jones, de los Estados Unidos" (Stoler, 2003: 1). La Ley Jones establecía la aplicación de normas estrictas al cabotaje (es decir, el transporte costero de mercancías).[58] Los Estados Unidos finalmente consiguieron una exención especial para esta Ley en el párrafo 3 del GATT de 1994, que el Sr. Stoler calificaría posteriormente como "la fea marca de nacimiento de un recién nacido" (*ibid.*). La Comunidad Europea y el Japón se opusieron con fuerza al mantenimiento en la nueva institución de los derechos adquiridos, al menos como principio general, aunque eso no les impedía pretender una dispensa especial para sí mismos. Por ejemplo, los europeos atribuían una alta prioridad al mantenimiento de las restricciones "voluntarias" a la exportación que afectaban a las exportaciones de la industria automotriz del Japón a su mercado, aunque esta excepción difería de la exclusión de la Ley Jones tanto porque era más reciente (databa de la última etapa del GATT) como porque sería eliminada una vez transcurridos cuatro años, y no se mantendría indefinidamente.

Los Estados Unidos proponían no solo retoques sino alternativas, lo que incluyó una propuesta hecha en noviembre de 1993 de un Acuerdo General sobre Comercio (GAT) que daría origen a un nuevo protocolo ampliado para los Acuerdos de la Ronda Uruguay sin establecer una institución totalmente nueva. Los funcionarios que entonces participaron en las negociaciones han descrito posteriormente la propuesta sobre el GAT como solo una propuesta para "mantener posiciones", y que fue consecuencia de la táctica de los Estados Unidos de centrarse en el contenido sustantivo de la Ronda Uruguay antes de aceptar la creación de la institución. Esta postura de mantener posiciones tenía pocas posibilidades de ser adoptada, pues había otros países que se oponían, pero contribuyó al logro del objetivo táctico de recordar a las otras partes que el Congreso podía al final rechazar un acuerdo que no tratara con ambición los temas de interés para los Estados Unidos.

Las únicas diferencias notables entre las disposiciones sobre la OCM del Proyecto Dunkel y las disposiciones definitivas del Acuerdo sobre la OMC son las relativas a los detalles del presupuesto y las contribuciones (artículo VII) y la decisión de introducir en el párrafo 2 del artículo XI de este último Acuerdo (probablemente porque no había sitio mejor donde hacerlo) una declaración en la que se indica que: "Los países menos adelantados reconocidos como tales por las Naciones Unidas solo deberán asumir compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales".

Las negociaciones finales en el Grupo Institucional se produjeron el 14 de noviembre de 1993, un mes y un día antes de la sesión de clausura del Comité de Negociaciones Comerciales. Al final del proceso, las cuestiones más controvertidas fueron las relacionadas con el sistema de votación y el Sr. Lacarte se esforzó por tender puentes entre las dos partes. Para eso utilizó una combinación de propósitos, presiones y pizza (véase el recuadro 2.3). Las negociaciones sobre la OCM -que pronto pasaría a llamarse OMC- llegaban a su término.

Recuadro 2.3. Relato de julio Lacarte de las negociaciones finales sobre cuestiones institucionales

Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte de 18 de febrero de 2013

Las conversaciones en el Grupo Institucional y sobre solución de diferencias se habían paralizado básicamente a causa de las cuestiones que planteaban las votaciones en el proyecto de OMC. Era este un grave obstáculo que había que superar. Mi análisis de la situación era que había cuatro delegaciones que tenían posturas opuestas en el espectro de las negociaciones, que eran: los Estados Unidos y la Comunidad Europea, por un lado, y el Brasil y la India, por otro. Las opiniones de todos los demás participantes parecía que se situaban entre uno y otro extremo.

Decidí salir del punto muerto y redacté privadamente cuatro breves textos que ocupaban una página y abarcaban las cuestiones controvertidas. No intenté poner por escrito mis opiniones personales, sino que me centré exclusivamente en lo que creía que era un compromiso razonable y posiblemente aceptable entre muchas opiniones diferentes. A continuación, procedí a invitar a los cuatro a comer una *pizza* conmigo en una de las oficinas de la OMC a la hora del almuerzo y les entregué la página que había escrito advirtiéndoles de que ese era el único momento en que haría un esfuerzo por acercar posiciones entre las delegaciones y que si fracasaba no podían esperar nuevos esfuerzos por mi parte. Siguió un silencio mientras los cuatro asimilaban el significado de mi propuesta, y luego la aceptaron.

El grupo se reunía esa tarde y empecé declarando que tenía que hacer una propuesta que abarcaba las cuestiones pendientes, que o se tomaba o se dejaba, sin que pudiera cambiarse ni una sola coma, y que si no era aceptada el Grupo no podía esperar una nueva contribución por mi parte. Mientras hablaba, mi propuesta se distribuía entre los delegados, y el representante de Marruecos, que había hecho abundantes contribuciones positivas a nuestra labor pero estaba bastante sorprendido, cuando vio el contenido del documento dijo espontáneamente: "yo no puedo aceptar esto". Se estaba gestando una crisis. Yo inmediatamente adopté una línea firme, interrumpiendo mi declaración y preguntándole si estaba interrumpiéndome, si estaba pidiendo hacer uso de la palabra y añadiendo que si ese era el caso, le cedería el uso de la misma para que pudiera decir lo que tenía en la cabeza. Evidentemente, mis palabras le pusieron en una situación muy difícil e inmediatamente retrocedió.

Yo estaba acabando casi mi declaración y a continuación se produjo un largo y profundo silencio que no interrumpí de ningún modo. Me quedé sentado allí con la expresión congelada. Era el momento de la verdad y todos en la sala estaban preguntándose qué debían hacer. Finalmente, Debra Steger, que había trabajado de forma tan constructiva e inteligente en todo momento, pidió el uso de la palabra y dijo en muy breves palabras que el Canadá podía aceptar la propuesta del presidente. A continuación el representante del Japón se manifestó en el mismo sentido, y después de eso el resto dio su asentimiento. El problema se había resuelto.

Finalización y aprobación de la Ronda Uruguay

La etapa final de la Ronda Uruguay se inició cuando ocuparon su cargo tres nuevos dirigentes. En enero de 1993, Sir Leon Brittan se convirtió en Comisario de Comercio europeo y Mickey Kantor (véase el Apéndice Biográfico, página 641) prestó juramento como nuevo

Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. Durante las siguientes semanas, ambos invitaron al Sr. Sutherland a ser su candidato para sustituir al Sr. Dunkel como jefe del GATT. El Sr. Sutherland ocuparía el cargo el 1º de julio, y junto con Sir Leon y el Sr. Kantor se esforzó por poner fin a la Ronda con éxito.

Estos tres hombres desempeñaron papeles indispensables para la conclusión de la Ronda. Fue fundamental que el Sr. Kantor y Sir Leon aceptaran los compromisos necesarios para que las negociaciones alcanzaran una masa crítica. Sin embargo, sus acuerdos no podían resolver por sí solos la Ronda Uruguay pues también se necesitaba la participación y el compromiso de otros países desarrollados y en desarrollo que eran participantes fundamentales. El Sr. Sutherland logró movilizar apoyos entre estas Partes revitalizando las negociaciones e interviniendo directamente ante los dirigentes políticos y los negociadores comerciales, y patrocinando también compromisos sobre cuestiones en las que habían tropezado los negociadores. Desde un punto de vista más amplio, la conclusión de la Ronda Uruguay se puede considerar el último destello de un sistema en el que un trío de abogados convertidos en diplomáticos de la Comunidad Europea y los Estados Unidos tenían la posibilidad de concluir o romper una negociación comercial multilateral. Llevaría algún tiempo que otros reconocieran durante la etapa de la OMC que, si bien los sucesores de estos triunviros seguían ejerciendo gran influencia, necesitarían lograr un consenso mucho más amplio para concluir cualquier acuerdo.

La sustitución del Sr. Dunkel como Director General, que no fue totalmente voluntaria por su parte, fue una respuesta de las CE y los Estados Unidos a la sensación de que los negociadores estaban paralizados por desacuerdos en cuestiones fundamentalmente técnicas y habían perdido de vista los motivos más generales para completar la Ronda. El Sr. Dunkel recibió grandes aplausos por haber llevado las negociaciones hasta ese punto, y en especial por haber compuesto en 1991 el proyecto que llevó su nombre, pero Sir Leon y el Sr. Kantor consideraron que se necesitaba sangre nueva para conseguir acuerdos sobre el acceso a los mercados y eliminar los obstáculos que había en el proyecto. Se había producido una pérdida de confianza entre el Sr. Dunkel y los principales negociadores, y había llegado el momento de sustituir el conocimiento minucioso de un especialista por el instinto de un político. La función del Sr. Sutherland sería lograr el acuerdo, preparar la argumentación para los ministros y los medios de comunicación y conseguir que los términos finales fueran aceptables y aceptados.

A principios de 1993, Sir Leon y el Sr. Kantor anunciaron al Sr. Sutherland la posibilidad de que se convirtiera en el nuevo Director General. Le invitaron a Bruselas para examinar la cuestión y allí cenó una vez con el Sr. Kantor y desayunó a la mañana siguiente con Sir Leon. El Sr. Sutherland conocía bien a Sir Leon, pues le había precedido como Comisario de Competencia europeo, pero no se había encontrado anteriormente con el Sr. Kantor. Dudaba de que el trabajo pudiera hacerse, dado el estado lamentable en que se encontraban las negociaciones, pero el Sr. Kantor le persuadió de lo contrario. "Míreme a los ojos", recordaba el Sr. Kantor posteriormente que le había dicho. "Yo sé, y el Presidente Clinton sabe, que no se pasa a los libros de historia por fracasar en el logro de acuerdos."[59] El Sr. Kantor, que solo

recientemente se había convertido a marchas forzadas en virtuoso del comercio, persuadió también al Sr. Sutherland de que la habilidad política tenía más importancia para el cargo que un conocimiento íntimo de las interioridades del tema. El Sr. Sutherland sopesó el atractivo del reto y su impacto sobre su familia, decidió dar el paso y, después de haber visitado Ginebra varias veces y ganar la carrera a Julio Lacarte, obtuvo el cargo. Ocupó el puesto en el entendimiento de que lo haría solo durante dos años, estableciendo así un plazo para la conclusión de las conversaciones.

La perspectiva del Sr. Sutherland se basaba en su visión de la gobernanza y de la estructura constitucional. Desde el primer momento había sido firme partidario de la integración europea, inspirándose en las ideas y los logros de Jean Monnet y habiendo ocupado el cargo de Fiscal General de Irlanda durante unos años "en los que el nacionalismo demostró a qué extremos podía llevar los acontecimientos".[60] Aunque pretendía no saber nada de comercio, eso no era totalmente cierto. Después de su paso a la Comunidad Europea, había puesto sus ideas de integración en práctica, convirtiéndose en miembro del equipo que en 1985 desarrolló el programa europeo de 1992, que establecía el libre movimiento de las mercancías, las personas, el capital y los servicios. Como Comisario de Competencia, había desregulado el transporte aéreo y las telecomunicaciones y, cuando tuvo la cartera de servicios sociales durante un año, contribuyó activamente a la creación del programa Erasmus, de estudios en el extranjero, que promovía el libre movimiento de personas dentro de la Comunidad Europea. El Sr. Sutherland se interesó por el GATT y la Ronda cuando dejó la Comisión Europea y debatió el tema en reuniones del Foro Bilderberg, agrupación transatlántica de ciudadanos y funcionarios de la UE y los Estados Unidos. Ahí conoció al Sr. Dunkel (quien iba a ser su predecesor) y a Mike Moore (que iba a ser uno de sus sucesores). Así pues, por su actitud, experiencia y reputación estaba bien situado para ocupar el cargo.

El Sr. Sutherland decidió que "tenía que causar el efecto de una bomba o si no funcionaría"[61], pues de otro modo corría el riesgo de quedar paralizado por la misma letargia institucional que entonces dominaba la Ronda. Valiéndose de movimientos tácticos que antes no se habían visto nunca en el GATT y que "para su consternación posterior" no se repetirían cuando la Ronda de Doha cayó en un estancamiento todavía mayor, logró generar la sensación de ímpetu imparable. "Consigues éxitos políticos cuando logras inducir ideas en el público"[62] -diría posteriormente el Sr. Sutherland- y puso en práctica la idea utilizando más agresivamente la prensa y las secciones de investigación de las instituciones. El primer miembro del personal de la Secretaría con quien se reunió fue con David Woods, funcionario de prensa, a quien dijo que "la única forma de ganar esto es participando en un juego político al que nunca se ha jugado en esta organización".[63] Y de este modo movilizó una campaña de relaciones públicas más agresiva de lo que nunca se había visto en el sobrio GATT.

El proyecto Europa 1992 había enseñado al Sr. Sutherland que establecer un plazo fijo, aunque sea arbitrario, puede captar la atención de los negociadores y darles la sensación de urgencia. Por consiguiente, estableció que el 15 de diciembre de 1993 era el plazo para concluir la Ronda, dando a entender que dimitiría si no se cumplía ese plazo. Esa fecha coincidía con un plazo fijado en la legislación comercial de los Estados Unidos. La concesión

por el Congreso a los presidentes de autorización para negociar a través del mecanismo de "vía rápida"[64] siempre venía acompañada de un doble plazo, que fijaba la fecha en la que un acuerdo tenía que estar firmado si debía recibir protección especial a través de ese mecanismo y exigía además que los presidentes dieran aviso al Congreso 90 días antes de que firmaran los acuerdos. A finales de junio de 1993, precisamente en el momento en que el Sr. Sutherland ocupaba el cargo de Director General, el Congreso promulgaba una ley[65] que renovaba el mecanismo de "vía rápida" exclusivamente con el fin de concluir la Ronda y abarcaba todos los acuerdos que pudieran firmarse antes del 16 de abril de 1994. Esta autorización renovada se necesitaba porque el 31 de mayo de 1993 había expirado la anterior autorización del mecanismo de la "vía rápida".[66] Teniendo en cuenta esa notificación que tenía que hacerse 90 días antes, a los efectos de la legislación estadounidense el plazo real para acabar la Ronda era exactamente un mes después del 15 de diciembre. Sin embargo, no hubiera sido realista esperar que los negociadores trabajaran durante las vacaciones de Navidad y Año Nuevo, por lo que tenía más sentido que la fecha final para la conclusión de las conversaciones fuera mediados de diciembre y no mediados de enero.

El Sr. Sutherland recurrió mucho a sus tres adjuntos. Hasta ese momento había sido tradicional en el GATT tener un Director General Adjunto de los Estados Unidos y otro de la India, costumbre que el Sr. Sutherland respetó, nombrando a Warren Lavorel y Anwarul Hoda (véase el Apéndice Biográfico, página 639), respectivamente. También aumentó el número a tres, nombrando a Jesús Seade (véase el Apéndice Biográfico, página 653), de México.[67] A sus adjuntos les dijo que podían dar por supuesta su aprobación para cualquier cosa que acordaran en cualquier momento y que, por lo tanto, podían actuar inmediatamente sin necesidad de recibir su aprobación formal. Otro miembro de este equipo fue Richard O'Toole (véase el Apéndice Biográfico, página 647), que había sido *chef de cabinet* del Sr. Sutherland en la Comisión Europea y se vino con él para desempeñar las mismas funciones en el GATT. El Sr. O'Toole tenía también el título de Director General Adjunto y se convirtió en coordinador del Grupo de Estrategia Interna de la Secretaría, que asesoraba al Director General sobre la marcha y el progreso de las negociaciones. Los demás miembros de este grupo eran el Director General, los tres directores generales adjuntos y un puesto flotante, ocupado por un miembro de la Secretaría que asistía a los debates que afectaban a su esfera de responsabilidad. Åke Linden participó en los debates sobre aspectos legales e institucionales, con inclusión del Acuerdo sobre la OMC. "El grupo desempeñó un importante papel de ayuda al DG en el análisis de la evolución de las negociaciones y las posiciones de las delegaciones fundamentales" -según el Sr. O'Toole- "y permitió así que el DG preparara sus mensajes y los dirigiera a los dirigentes políticos, con el fin de hacer avanzar las negociaciones".[68]

El Sr. Sutherland aprovechó también a fondo la ventaja que le daba poder manejar a su antojo un mazo. Insistió en ser nombrado, como antes el Sr. Dunkel, presidente del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). El nuevo Director General utilizó más agresivamente de lo que lo había hecho su predecesor el poder que le daba el cargo que ocupaba, introduciendo una nueva norma en virtud de la cual un texto que había sido aprobado con un golpe de mazo en el CNC estaba definitivamente aprobado. El Sr. Sutherland también elevó el nivel político en que se mantenían las negociaciones, o al menos amenazaban con ello. "Desde el primer

momento me dirigí a la cabeza" -recordaría- y por eso se reunía no solo con los ministros sino también con los presidentes y primeros ministros, e "intenté mantener controlado el *amour propre* de los embajadores, porque muchos de ellos eran *prima donnas* y querían sentir que eran ellos quienes protagonizaban el espectáculo".[69] Eso pudo hacerse en parte porque se mantuvo la amenaza implícita de que podía pasar por encima de sus cabezas y ponerse en contacto con sus superiores. A lo largo de 1993 se entrevistó con dirigentes políticos fundamentales, entre ellos, el Primer Ministro del Reino Unido John Major, el Primer Ministro de Francia Édouard Balladur, el Canciller alemán Helmut Kohl, el Primer Ministro del Japón Morihiro Hosokawa y el Primer Ministro de la India P.V. Narasimha Rao.

El nuevo Director General presionó también para que concluyeran todas las negociaciones que estaban en ese momento manteniendo los distintos grupos individuales de negociación, con inclusión del Grupo Institucional que presidía el Sr. Lacarte. Al principio de la Ronda, el Sr. Lacarte había presidido el grupo de negociación que se ocupaba del tema conexo de las normas relativas a la solución de diferencias; al final de la Ronda, su grupo negociaba sobre este tema así como sobre la propuesta de Organización de Comercio Multilateral. El Sr. Sutherland tenía un deseo especial de que el grupo del Sr. Lacarte consolidara y ampliara los avances que había hecho en la creación de un sistema de solución de diferencias más vigoroso, sistema que veía con ojos europeos. La Corte Europea de Justicia había desempeñado un papel fundamental en el logro de la integración de Europa y el Sr. Sutherland esperaba que un Órgano de Solución de Diferencias reforzado podía lograr prácticamente lo mismo para el sistema de comercio. Las demás cuestiones institucionales no ocupaban un lugar tan destacado en los planes del Sr. Sutherland, pero dio al Sr. Lacarte unas instrucciones en las que le pedía que resolviera los "asuntos pendientes" del Proyecto Dunkel y completara las negociaciones sobre el acuerdo por el que se establecía la Organización de Comercio Multilateral.

Estas cuestiones no ocupaban un lugar destacado para el equipo Brittan-Kantor-Sutherland. "Las cuestiones institucionales eran las más fáciles de abordar" en esta etapa de las negociaciones, recordaría más tarde Lord Brittan. "La idea de crear una institución nueva y de que tuviera más poder que el GATT estaba generalizada."[70] En esta etapa, las negociaciones transatlánticas habían recuperado el objeto tradicional de las negociaciones comerciales, y los participantes regateaban qué aranceles se reducirían y en qué medida, así como sobre el trato que iban a dar a otras cuestiones sectoriales (siendo los servicios audiovisuales el punto de conflicto más destacado entre Bruselas y Washington). Las CE y los Estados Unidos eran quienes inicialmente mantenían estas negociaciones, mientras los demás participantes tomaban los acuerdos a que hubieran llegado estas dos partes contratantes mayores como el punto de partida de cualquier nuevo compromiso ulterior que quisieran ver plasmado.

Las negociaciones finales sobre la Organización de Comercio Multilateral, como antes se indicó, ocuparon varias sesiones que tuvieron lugar los días y semanas anteriores al plazo del 15 de diciembre. Estas deliberaciones en comité, sumadas a las muchas sesiones de negociación entre pares de Miembros que regateaban el acceso a los mercados de mercancías y servicios, terminaron con la ceremonia de clausura de las negociaciones el

15 de diciembre. El siguiente paso sería convocar a los ministros, celebrándose la última Conferencia Ministerial del sistema del GATT en Marrakech, los días 14 y 15 de abril de 1994. Esta reunión, que se celebró (no por casualidad) inmediatamente antes del 16 de abril, fecha en la que caducaba la autorización estadounidense de la "vía rápida", fue más una ceremonia de firma que una sesión de negociación.

Mientras que, en Ginebra, las cuestiones institucionales tenían una trascendencia pública inferior durante la mayoría de las negociaciones finales, consideradas desde Washington adquirían más importancia. A finales de 1994, la posibilidad de que el Congreso rechazara los acuerdos provocaba cierto nerviosismo. El debate sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que había tenido lugar el año anterior había sido muy enconado y solo había permitido una victoria por estrecho margen. El debate del Congreso sobre los acuerdos de la Ronda Uruguay se debía producir inmediatamente después de las elecciones del 8 de noviembre de 1994, en las que los republicanos habían retomado el control de ambas cámaras del Congreso, y aunque este partido había sido más partidario de promover el comercio exterior que los demócratas desde el decenio de 1960, era también un partido en la oposición. Como tal, no podía darse por supuesto su apoyo automático a los acuerdos que un Presidente demócrata hubiera negociado. Por eso, el Sr. Sutherland fue invitado a reunirse en Washington con miembros del Congreso. La reunión fundamental fue con Newt Gingrich, que estaba a punto de convertirse en el primer republicano que ocupaba el cargo de Portavoz de la Cámara de Representantes desde 1955.[71] La principal preocupación del Sr. Gingrich, aparte de la agricultura, era la soberanía nacional. El Sr. Sutherland respondió con una descripción detallada de cómo, en contraste con lo que sucedía con las normas de la Comunidad Europea, las normas de la OMC no eran directamente aplicables y, por consiguiente, no representaban ninguna amenaza para la soberanía de los Estados Unidos. Esta explicación dejó aparentemente contento al Portavoz electo, que se sumó a la mayoría de sus compañeros republicanos para votar positivamente el paquete. Este obtuvo los votos de la mayoría de los miembros de ambos partidos en ambas cámaras. Los acuerdos de Marrakech escaparon así al destino del Tratado de Versalles y la Carta de La Habana.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay entraron en vigor el 1º de enero de 1995, primer día de la etapa de la OMC.

Notas

1 Cabe también señalar que las observaciones de Mill se produjeron exactamente un siglo después de que Montesquieu hiciera prácticamente la misma alegación en *De l'esprit des lois [El espíritu de las leyes]*, en el que dijo que "El efecto natural del comercio es traer la paz", porque "Dos naciones que comercian entre sí dependen recíprocamente la una de la otra: si la una tiene interés en comprar, la otra lo tiene en vender" (Montesquieu, 1748: libro XX, capítulo 2).

2 Un cínico podría alegar que la derogación de las Leyes del Maíz influyó en las guerras de Europa no porque redujo su frecuencia sino porque reorientó su planteamiento. Gran Bretaña, que había pasado de ser un productor ineficaz, pero autosuficiente, de alimentos a ser un productor más eficiente pero al mismo tiempo importador neto vulnerable de alimentos, alentó indirectamente al Estado Mayor alemán a adoptar la guerra submarina como doctrina, algo que fue fundamental en su estrategia naval en las dos guerras mundiales.

3 Wilson propuso los Catorce Puntos en un discurso ante una reunión conjunta del Congreso que tuvo lugar el 8 de enero de 1918. Véase: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp.

4 "Se establecerá, bajos los auspicios de la Sociedad de Naciones, una Unión de librecambio de los países que se comprometan a no establecer aranceles proteccionistas contra los productos de los demás miembros de la Unión" - proponía Keynes (1920: 265) y "Alemania, Polonia, los nuevos Estados que antiguamente componían Austria-Hungría y el Imperio turco y los Estados mandatarios serán obligados a adherirse a esta Unión durante 10 años, pasado cuyo tiempo la adhesión será voluntaria. La adhesión de los demás Estados será voluntaria, desde el principio".

5 Alemania y el Japón abandonaron la Sociedad de Naciones en 1933. La Unión Soviética no se sumó hasta 1934 y fue expulsada en 1939. Los Estados Unidos no llegaron a adherirse nunca, pero participaron en la Organización Internacional del Trabajo desde 1934 en adelante.

6 Para más detalles de estos esfuerzos, véase Sociedad de Naciones (1942).

7 El Senado en realidad votó favorablemente la aprobación del Tratado, pero solo después de haber aprobado una serie de enmiendas que estaban pensadas deliberadamente para hacer el resultado final inaceptable para Wilson.

8 Para una exposición documentada de estas deliberaciones véase Departamento de Estado de los Estados Unidos (1949). Para información más detallada sobre las opiniones de los políticos estadounidenses así como sobre las posiciones adoptadas por el Reino Unido, véase el análisis y la documentación básica de Irwin et al. (2008).

9 Este punto ha sido desarrollado por Brown (1950: 20-22) y Jackson (1967).

10 La iniciativa es analizada en Hudec (1990: 72-73).

11 En el capítulo 8 se analizan estos esfuerzos con mayor detalle.

12 Véase *Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay*, documento del GATT, 20 de septiembre de 1986.

13 Como se analiza en el capítulo 10, la contratación pública no entraba en el ámbito del GATT de 1947 sino que estaba regulada por un acuerdo a que se había llegado en la Ronda de Tokio.

14 El acuerdo en cuestión establecía que en las investigaciones previas a la imposición de un derecho compensatorio había que demostrar la existencia de daño, lo que significaba que no podía imponerse un derecho compensatorio sobre ninguna importación que estuviera subvencionada a no ser que se

constatara que esa importación causaba o amenazaba causar un daño importante a una rama de producción del país importador. Los Estados Unidos adoptaron la posición de que solo tenían derecho a un examen del daño los países que hubieran firmado el Código de Subvenciones o tuvieran de otro modo derecho legal a ello. Los países que no recibían esta protección eran, así, más vulnerables a las investigaciones en materia de derechos compensatorios. En el sistema de la OMC, los Estados Unidos reconocen a todos los Miembros el derecho a un examen del daño, en la medida en que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias está incluido en el todo único y, por consiguiente, todos los Miembros son signatarios. Otros países impugnaron esta interpretación de los Estados Unidos de sus obligaciones en el marco del Código de Subvenciones.

15 Obsérvese, sin embargo, que en la Declaración Ministerial de Punta del Este se permitía, como en el caso de la Ronda de Doha, que hubiera resultados iniciales.

16 Hablando con propiedad, solo hay un Acuerdo sobre la OMC que abarca en su ámbito otros muchos acuerdos. El Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre los ADPIC, etc., son todos ellos parte de ese acuerdo más que instrumentos independientes. No obstante, es común referirse a cada uno de estos instrumentos como si fueran efectivamente acuerdos distintos, práctica que hemos seguido aquí.

17 Los términos "todo único" no aparecen en ninguna parte ni del Protocolo de Marrakech ni del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo II de este último acuerdo se indica que todos los "Acuerdos Comerciales Multilaterales" incluidos en los Anexos 1, 2 y 3, "son vinculantes para todos sus Miembros".

18 Véase *Gobierno de los Estados Unidos, Ending the Uruguay Round and Implementation of the Results*, 21 de septiembre de 1990, página 2.

19 *Ibid*., página 3.

20 *Ibid*.

21 Entrevista del autor con el Sr. Jackson, 9 de enero de 2013.

22 Quizá sea más correcto considerar que esta evolución es una vuelta del artículo 301 a ser un complemento de las normas multilaterales de solución de litigios, ya que la justificación original de la norma predecesora (el artículo 262 de la Ley de Expansión Comercial de 1962) era dar facultades a los presidentes que necesitasen imponer medidas de retorsión en litigios planteados en el GATT para hacerlo.

23 Estos cálculos dependen en parte de cómo se clasifican algunas diferencias que cabe sostener que pueden ser incluidas en más de una categoría. Esta situación es especialmente notable en el caso de una serie de diferencias que se plantearon en torno al comercio de bananos, que en un sentido parece ser una diferencia con respecto a productos agrícolas (como aquí se indica), pero cabría considerarla alternativamente como una diferencia sobre el comercio de servicios de distribución.

24 El conjunto de resultados conseguidos en la reunión a mitad de período figuran en un documento sin título del GATT, MTN.TNC/11, de 21 de abril de 1989. Entre estos resultados se incluye la adopción del MEPC, el acuerdo de que los Ministros se reunirían al menos una vez cada dos años y medidas para mejorar la coherencia en la elaboración de medidas económicas a escala mundial (por ejemplo, invitando a los jefes del GATT, el FMI y el Banco Mundial a estrechar sus relaciones).

25 Véase *Historia del Grupo Consultivo de los Dieciocho*, documento MTN.GNG/NG14/W/5 del GATT, de 9 de junio de 1987. Para un examen de las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT véase el capítulo 9 de Yi-chong y Weller (2004).

26 Los críticos del GATT se centran con frecuencia en la brevedad del plazo establecido por el Protocolo de Aplicación Provisional para que los gobiernos cesaran en su aplicación, ya que este Protocolo establecía en su párrafo 5 que todo gobierno podía cesar su aplicación, y la cesión tendría efecto, una vez transcurrido un plazo de 60 días a contar desde la fecha de la notificación. Sin embargo, la retirada de la OMC no es más difícil, ya que se efectúa sencillamente mediante una notificación. La única diferencia es que ahora el plazo es de seis meses en lugar de dos.

27 Entre estos últimos oradores figuraban funcionarios del GATT como Richard Blackhurst y el Director General Adjunto Charles Carlisle, el Embajador de los Estados Unidos Julius Katz y el Sr. Shigeo Muraoka, del Ministerio de Comercio Internacional e Industria del Japón.

28 Véanse, por ejemplo, los comentarios del Sr. Ruggiero ante la prensa, en los que dijo que el GATT tenía que convertirse en una institución internacional a pieno titolo, en pie de igualdad con el FMI o el Banco Mundial. "Ruggiero Sul GATT 'Troppi poteri Alla Commissione'", *La Repubblica*, 20 de diciembre de 1990, acceso en línea.

29 Véase Debra Steger, "Institutional Framework for the GATT" (sin fecha; principios de 1990), documento interno de debate del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá, página 1.

30 Ibid.

31 Entrevista del autor con el Sr. Jackson, 9 de enero de 2013.

32 Entrevista del autor con la Sra. Steger, 26 de septiembre de 2012.

33 Carta del Sr. Crosbie al Sr. Dunkel de 9 de abril de 1990, página 2. Obsérvese que estas cartas al Sr. Dunkel y a los otros tres ministros de la Cuadrilateral vinieron precedidas, tres días antes, por una carta que el Sr. Crosbie escribió al Primer Ministro del Canadá Brian Mulroney (con copia a otros Ministros canadienses relevantes) alertándole de estos planes.

34 Funcionarios canadienses desarrollarían posteriormente esta propuesta en un documento más detallado que se presentó a funcionarios de la Cuadrilateral, en una reunión celebrada en Ginebra el 21 de julio. Este documento, que llevaba el título de "Propuesta para una Organización Mundial del Comercio; concepto y perspectiva", junto con sus anexos, tenía 13 páginas. En el segundo anexo, se presentaba el posible contenido de un acuerdo, dividido en seis partes y 40 artículos, y en el documento se incluían también algunas disposiciones que serían, en cambio, incluidas en otros acuerdos distintos de la OMC (principalmente los anexos propuestos sobre el MEPC y los procedimientos de solución de diferencias).

35 Véase "MTN: Strengthening the Multilateral Trading System", página 3, apéndice de: Ministro de Comercio Internacional, ·"Canada Crosbie Presents detailed Proposal for Strengthening the GATT System", Boletín de prensa N° 082, 19 de abril de 1990.

36 Ibid., página 5. En el documento no se proponía que el Canadá actuara en solitario o de común acuerdo con otros países, pues se utilizaba en cambio la siguiente ambigua redacción: "El Canadá propondrá que se presente un proyecto …".

37 El documento titulado "Negociaciones comerciales multilaterales: solución de diferencias" (10 de abril de 1990) tenía nueve páginas y estaba dividido en secciones tituladas "Marco consistente", "Examen de los informes de los grupos especiales", "Adopción", "Mecanismo de apelación" y "Aplicación". En el documento se subrayaba que un mecanismo mejorado de solución de diferencias debía "evitar que sea necesario que una parte contratante actúe unilateralmente, al margen de la normativa comercial, para resolver diferencias comerciales que deriven de los acuerdos de comercio" (página 1).

38 Véase la Declaración Económica de Houston de 11 de julio de 1990 en: http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html.

39 Véase *Comunicación de la Comunidad Europea*, documento MTN.GNG/NG14/W/42 del GATT, de 9 de julio de 1990.

40 *Ibid*.

41 Véase la nota de la Secretaría del GATT sobre la reunión del Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT, los días 25 y 26 de junio de 1990.

42 *Ibid*. Véase también Croome (1995: 273).

43 Entrevista del autor con John Weekes, 19 de diciembre de 2012.

44 En el borrador de 11 de mayo de 1990 de una carta del Sr. Crosbie al Primer Ministro del Canadá Brian Mulroney, el Sr. Crosbie señalaba que el Sr. Dunkel y "algunos ministros de comercio" no habían dado su apoyo a la propuesta públicamente pero "me han indicado en privado que la apoyan totalmente" (página4).

45 Discurso sin título pronunciado en el Ministerio de Comercio Internacional e Industria, página 15. Las exclamaciones figuran en el original.

46 Véase "Reestructuración del GATT", memorando de John Jackson a Debra Steger, 30 de abril de 1990, página 1.

47 Véase Ministro de Comercio Internacional, "Canada Proposes Strategy for Creation of a World Trade Organization", Comunicado de Prensa N° 077, de 11 de abril de 1990, página 1.

48 Véase "MTN: Strengthening the Multilateral Trading System", página 3, apéndice de: Ministro de Comercio Internacional, "Canada Crosbie Presents Detailed Proposal for Strengthening the GATT System", Comunicado de Prensa N° 082, de 19 de abril de 1990.

49 Entrevista del autor con el Sr. Yerxa, 28 de septiembre de 2012.

50 Entrevista del autor con Charles Carlisle, 7 de julio de 1992.

51 Borrador de una carta del Sr. Crosbie al Primer Ministro Brian Mulroney, 11 de mayo de 1990, página 2.

52 *Ibid*.

53 Entrevista del autor con el Sr. Yerxa, 28 de septiembre de 2012.

54 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.

55 En términos más formales, Acta Final en que se incorporan los resultados de la ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, documento MTN.TNC/W/FA del GATT, 20 de diciembre de 1991.

56 Cuando los términos PARTES CONTRATANTES se escribían con mayúsculas en un acuerdo o documento legal, eso quería decir que la acción o decisión se adoptaba por las partes contratantes como grupo. Se podía utilizar el plural en minúsculas (utilizando solo las mayúsculas iniciales) cuando se hacía referencia a una medida adoptada por dos o más partes contratantes por sí solas.

57 Para más información sobre las normas relativas a la adopción de decisiones sobre cuestiones específicas como las enmiendas de los Acuerdos de la OMC y su interpretación, véase el capítulo 6.

58 Las normas relativas al cabotaje generalmente reservan el transporte costero de mercancías a buques que hayan sido construidos, sean propiedad y estén tripulados por ciudadanos del país en cuestión. La Ley Jones es motivo frecuente de fricciones en las relaciones comerciales de los Estados Unidos con la Unión Europea.

59 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland, 18 de enero de 2013.

60 *Ibid.*

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*

64 Para una descripción más detallada de la importancia del mecanismo de "vía rápida" (o facultad de promoción del comercio) para las negociaciones comerciales de los Estados Unidos y para el sistema multilateral véase el capítulo 6.

65 Ley 103-49.

66 Esta autorización figuraba en la Ley General de Comercio Exterior y Competencia de 1988 (Ley 100-418). La Ley limitaba esa autorización a los acuerdos concluidos hasta el 21 de mayo de 1991, y establecía que se podía renovar esa autorización, por una sola vez, por dos años si así lo pedía el Presidente y no lo rechazaba el Congreso. Para todas las fechas de la concesión y expiración de esta autorización, así como para los de otras autorizaciones que se produjeron antes y después de esta, véase Smith (2006).

67 La creación de este tercer puesto y la selección del Sr. Seade para cubrirlo formaron parte de un acuerdo alcanzado entre el Sr. Lacarte y el Sr. Sutherland (véase el capítulo 14).

68 Correspondencia del autor con el Sr. O'Toole, 17 de octubre de 2012.

69 Ibid.

70 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.

71 La votación de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay se produjo en una sesión especial del Congreso saliente, después de las elecciones (con síndrome de "pato cojo"). La Cámara de Representantes votó el proyecto de ley el 29 de noviembre de 1994 y el Senado el 1 de diciembre de 1994. El nuevo Congreso se constituiría el siguiente mes de enero.

Apéndice 2.1. Cobertura de temas del sistema multilateral de comercio en diferentes regímenes jurídicos

	Carta de La Habana (1947)	GATT (1947)	Acuerdos de la Ronda Uruguay (1994)
Disposiciones que son semejantes o idénticas en los tres regímenes			
Trato NMF	Se exige a todos los Miembros un trato NMF incondicional, pero están protegidos algunos acuerdos preferenciales (artículo 16).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo I).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Trato nacional	Se exige un trato nacional en materia de tributación y reglamentación interiores (artículo 18).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo III).	Trasladada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Aranceles	Cada Miembro, a petición de otro, está obligado a entablar negociaciones bilaterales destinadas a reducir los aranceles producto por producto (artículo 17).	Primero anexar listas de concesiones (artículo II); el artículo XVIIIbis es igual al artículo citado de la Carta de La Habana.	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Restricciones cuantitativas	Las restricciones cuantitativas están generalmente prohibidas, con algunas excepciones (artículo 20) y ninguna restricción puede ser discriminatoria (artículo 22).	Igual que en la Carta de La Habana (artículos XI y XIII).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Disposiciones en materia de cambio	La OIC coopera con el FMI en cuestiones de cambio y otras cuestiones conexas (artículo 24).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XV).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Empresas comerciales del Estado	Las empresas comerciales del Estado deben recibir un trato no discriminatorio (artículo 29), y las disciplinas afectarán también a los organismos de comercialización (artículo 30), los monopolios de exportación o importación (artículo 31) y la liquidación de existencias acumuladas para fines no comerciales (artículo 32).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XVII).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Libertad de tránsito	Los Miembros asegurarán la libertad de tránsito de todas las mercancías de todos los demás Miembros (artículo 33); se adoptan unas disposiciones especiales para las medidas que afecten al tráfico fronterizo (artículo 43).	Igual que en la Carta de La Habana (artículos V y XXIV).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Excepciones generales	Los Miembros, bajo ciertas condiciones, pueden establecer excepciones en favor de medidas relativas a la vida y la seguridad de las personas y los animales, etc. (artículo 45).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XX).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Excepciones relativas a la seguridad	Se establece una excepción en favor de las medidas que un Miembro adopte para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad (artículo 99).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XXI).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Acuerdos comerciales regionales	Las uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio están permitidos con sujeción a disciplinas (artículo 44).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XXIV).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.

	Carta de La Habana (1947)	GATT (1947)	Acuerdos de la Ronda Uruguay (1994)
Tanto la Carta de La Habana como la OMC tienen mayor alcance que el GATT de 1947			
Inversión	Disposiciones para la promoción de la inversión y la liberalización negociada, así como medidas de salvaguardia de las inversiones (artículo 12).	—	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio; compromisos con respecto al modo 3 del AGCS.
Contratación pública	Las empresas estatales actuarán de forma compatible con los principios generales de trato no discriminatorio (artículo 29).	—	Acuerdo sobre Contratación Pública.
Transparencia	Los Miembros publicarán las leyes, los reglamentos, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas con prontitud (artículo 38) y comunicarán a la OIC estadísticas y otra información (artículo 39).	El artículo X del GATT es igual al artículo 38 de la Carta de La Habana; no hay equivalente al artículo 39.	Decisión sobre los procedimientos de notificación, así como las disposiciones sobre transparencia de numerosos Acuerdos de la OMC.
Desarrollo económico	En el capítulo III se prevén diversas formas de medidas nacionales y de cooperación internacional para promover el desarrollo económico, entre ellas, la promoción de la inversión extranjera, la ayuda gubernamental, la imposición de "una medida de protección no discriminatoria que afecte las importaciones" para promover el establecimiento, el desarrollo o la reconstrucción de determinada industria y las preferencias comerciales para los países en desarrollo.	El artículo XVIII del GATT tiene un alcance mucho menor que el del capítulo III de la Carta de La Habana; el GATT de 1947 fue enmendado en 1965 añadiéndose una Parte IV nueva, referente a los países en desarrollo.	Decisión relativa a las Medidas en Favor de los Países Menos Adelantados, así como las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado que figuran en numerosos Acuerdos de la OMC.
Balanza de pagos	Los Miembros pueden adoptar medidas para eliminar desajustes en la balanza de pagos (artículo 4) y pueden imponer excepciones para proteger la balanza de pagos (artículo 21), poniéndose más excepciones para el período de posguerra (artículo 23).	El artículo XII del GATT es igual al artículo 21 de la Carta de La Habana; el artículo XIV del GATT tiene un alcance menor que el artículo 23 de la Carta de La Habana.	Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos.
Disposiciones de la OMC que desarrollan considerablemente la Carta de La Habana y el GATT de 1947			
Servicios audiovisuales	Se permiten las cuotas de exhibición de películas cinematográficas, siempre que estén sujetas a reducción negociada (artículo 19).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo IV).	Algunos Miembros han asumido compromisos con respecto a este sector en sus listas del AGCS.
Derechos antidumping y compensatorios	Se permite que los Miembros, dentro de límites específicos, impongan derechos antidumping y compensatorios (artículo 34).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo VI).	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, y Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
Salvaguardias	Los Miembros pueden suspender concesiones en caso de que se produzcan importaciones que causen daño (artículo 40).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XIX).	Acuerdo sobre Salvaguardias.

	Carta de La Habana (1947)	GATT (1947)	Acuerdos de la Ronda Uruguay (1994)
Indicaciones geográficas	"... Las designaciones de la nomenclatura arancelaria, basada en denominaciones geográficas o regionales distintivas, no deben emplearse en forma discriminatoria" (párrafo 6 del artículo 36), y "Los Miembros cooperarán ... a fin de impedir el empleo de nombres comerciales ... en detrimento de las denominaciones geográficas o regionales distintivas de los productos de un país Miembro y protegidas por las leyes de tal país" (párrafo 7 del artículo 37).	El párrafo 6 del artículo IX del GATT es igual al párrafo 7 del artículo 37 de la Carta de La Habana.	Artículos 22 a 24 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
Disposiciones de la OMC que no se encuentran en la Carta de La Habana ni en el GATT de 1947			
Agricultura	—	—	Acuerdo sobre la Agricultura y sus listas y Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
Derechos de propiedad intelectual	—	—	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Normas de origen	—	—	Acuerdo sobre Normas de Origen
Servicios	—	—	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
Disposiciones de la Carta de La Habana que no se encuentran en el GATT de 1947 ni en la OMC			
Empleo	Los Miembros cooperarán para promover el pleno empleo (artículos 2 y 3).	—	—
Inflación y deflación	Los Miembros podrán adoptar medidas destinadas a "proteger su economía contra los efectos de una presión inflacionista o deflacionista del exterior" (artículo 6).	—	—
Derechos laborales	"[C]ada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean aprobadas y factibles para hacer desaparecer [las condiciones inequitativas de trabajo] dentro de su territorio" (artículo 7).	—	—
Acuerdos sobre productos básicos	En el capítulo VI se prevé la negociación de convenios intergubernamentales sobre productos básicos para establecer precios y para otros fines, siempre que se respeten ciertas disciplinas.	—	—
Política de competencia	En el capítulo V se establecen disciplinas para las prácticas comerciales restrictivas, entre ellas, la obligación de cooperar con la OIC para evitar restricciones de la competencia.	—	—

Nota: En este resumen se han tomado en cuenta las cuestiones sustantivas y no de procedimiento. No abarca las disposiciones de estos acuerdos relativas a las normas que regulan la adopción de decisiones, la solución de diferencias, la estructura de la OIC y la OMC, etc. Obsérvese que cuando una disposición del GATT de 1947 se describe como "igual" a la disposición correspondiente de la Carta de La Habana, esto quiere decir que el alcance de los dos acuerdos es similar. En muchos casos, las diferencias de redacción de las disposiciones son pequeñas (por ejemplo, porque hacen referencia a "Miembros" y no a "partes contratantes") y en algunos casos los términos sustantivos de los dos acuerdos son distintos.

Parte II

Miembros y representación

Capítulo 3	Miembros, coaliciones y comunidad de la política comercial	91
Capítulo 4	Adhesiones	131
Capítulo 5	Relaciones con otras organizaciones y con la sociedad civil	165

3 Miembros, coaliciones y comunidad de la política comercial

> La teoría de juegos muestra que se deben formar coaliciones si es ventajoso hacerlo y no hay una norma que lo prohíba. De hecho, cualquier jugador que no intente formar una coalición en tales circunstancias perderá o, más exactamente, ganará menos. El jugador racional debe partir de la hipótesis pesimista de que puede formarse una coalición en su contra; y, por consiguiente, debe intentar formar una.
>
> John McDonald
> *Strategy in Poker, Business and War* (1950)

Introducción

Desde la última etapa del GATT ha cambiado mucho la forma en que los países están representados en Ginebra y coordinan sus acciones con los demás Miembros. Se observan cuatro tendencias: se han adherido más países (como se analiza en el capítulo 4), un mayor número de estos Miembros ha establecido misiones permanentes en Ginebra, muchas de estas misiones se dedican exclusivamente a las cuestiones comerciales más que a las relacionadas con las instituciones con sede en Ginebra en general y el personal destinado tanto a las misiones especializadas como a las misiones generales ha aumentado. El resultado ha sido que el personal diplomático total destacado en Ginebra ha crecido más de cinco veces desde 1982 a 2012. También ha evolucionado la composición de la comunidad de los negociadores en Ginebra. Mientras que antes dominaban los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) y estos eran casi los únicos que tenían misiones amplias y dedicadas al GATT, actualmente hay muchos más negociadores que provienen de países en desarrollo y no solo de las grandes economías emergentes sino también de otros muchos países en desarrollo Miembros que "compiten por encima de su categoría" en la organización.[1]

También ha cambiado la forma de llevar a cabo las negociaciones. Durante gran parte de la última etapa del GATT y la primera etapa de la OMC, la llamada "sala verde" fue el centro de muchas críticas. Esa apelación, utilizada originalmente en sentido metafórico (aludiendo a una tradición del teatro) y en sentido arquitectónico (porque efectivamente era una sala que tenía las paredes de ese color)[2], se convirtió en una forma genérica de denominar toda negociación en la que solo hubiera un pequeño número de países invitados a participar. Las pocas partes contratantes admitidas en la sala eran las que sellaban los acuerdos más importantes, lo que provocaba el resentimiento de las que quedaban fuera. Con el paso del

tiempo, los Miembros de la OMC empezaron a apoyarse más en las coaliciones como mecanismo de movilización, comunicación y negociación, y casi todos los Miembros están ahora representados en múltiples coaliciones, que se forman atendiendo a criterios geográficos, sectoriales o de otro tipo. Las negociaciones en sala verde no han desaparecido totalmente, pero ahora se espera de los que son admitidos en ellas que mantengan un estrecho contacto con sus socios de coalición. El resultado es un sistema que se parece más a una democracia representativa que a una oligarquía.

La comunidad de la política comercial en Ginebra

Antes de seguir examinando la representación de los distintos países ante la OMC, así como su propensión a formar coaliciones, es conveniente que hagamos algunas observaciones sobre la comunidad de la política comercial en su conjunto y sobre las personas que la componen. Además de los cientos de diplomáticos acreditados -algunos durante un plazo corto y otros durante toda la vida-, el grupo comprende también los centenares de miembros de la Secretaría de la OMC y de otras instituciones en la órbita de la OMC. Muchas de las personas que trabajan en estos organismos estuvieron destinadas en algún momento en las misiones de sus países ante la OMC. Los miembros de esta comunidad con frecuencia se consideran no solo representantes de países divididos por sus intereses y objetivos distintos, sino también personas unidas por antecedentes, perspectivas y programas similares, así como por un compromiso común en favor del sistema en su conjunto. Se puede comparar quizá con un club social en el que la mayoría de los miembros fueran comerciantes. Puede que tengan artículos muy distintos que vender o incluso que compitan entre ellos por vender productos de la misma gama y en el mismo territorio, pero eso no les impide mantener relaciones sociales entre sí ni mezclar el deber con el placer.

Los miembros de esta comunidad tienen diferentes trayectorias profesionales. Para unos pocos, llegar a ser especialista en política comercial era la ambición de su vida. Un diplomático latinoamericano que acabó siendo Director General Adjunto, por ejemplo, entró en el servicio exterior de su país con el expreso propósito de dedicarse a las cuestiones económicas internacionales y estaba dispuesto a renunciar a la función pública si se le destinaba a desempeñar otras responsabilidades. Algunos economistas se han centrado siempre en el comercio en su labor profesional, tanto en las aulas como al servicio de sus países. Pero estos casos son excepcionales. La mayoría de las personas que he entrevistado para preparar esta historia han dicho que llegaron a este ámbito por alguna que otra casualidad. Algunos de los que luego serían pilares de esta comunidad se unieron a ella porque tuvieron la posibilidad de elegir entre varios puestos de trabajo al empezar su carrera y el comercio tenía algo que despertaba su curiosidad o porque estaban ya en Ginebra y sencillamente necesitaban trabajo, o porque vivían en otro lugar y buscaban empleo en una organización internacional, o porque fueron destinados a Ginebra como funcionarios públicos, o porque siguieron los pasos de un superior jerárquico. Sea cual fuere el camino que les llevó a la OMC, muchos de ellos decidieron quedarse o volver después de una primera experiencia. Para algunos eso significó volver a Ginebra como Embajador después de una etapa anterior en un escalón más bajo de

la carrera diplomática; para otros significó un traslado lateral del servicio diplomático de su país a la Secretaría de la OMC; y para otros significó encontrar un puesto en otra organización internacional con sede en Ginebra o en uno de los grupos de reflexión, organizaciones no gubernamentales o institutos relacionados con el comercio que abundan en la ciudad.

La experiencia común de esta comunidad queda aún mayormente demostrada por los antecedentes similares de sus miembros. Los miembros de esta comunidad suelen tener un nivel de formación elevado: de las 93 personas mencionadas en el Apéndice Biográfico sobre las que se dispone de información respecto a su nivel de formación[3], 58 (el 62,4%) tienen un título de Derecho o algún tipo de "master". De las 35 personas restantes, un poco más de la mitad (18) tienen un doctorado[4] y 16 una licenciatura; muchas de ellas obtuvieron sus títulos en universidades del Reino Unido o de los Estados Unidos.[5] En parte, su sentimiento de pertenencia a una comunidad proviene de los problemas que tienen en común. A veces, cuando los diplomáticos se encargan de las cuestiones comerciales se reúnen para negociar o asistir a un acto social –es tenue la línea divisoria entre ambas actividades- se quejan unos a otros de dificultades comparables en sus relaciones, a veces tensas, con sus respectivos conciudadanos. Por ejemplo, para preparar unas negociaciones sobre el comercio de servicios es posible que tengan que tratar con legisladores de la capital que se oponen a la simple idea de permitir que negociadores de otro ministerio asuman compromisos que afecten a su área de competencia. También pueden tener experiencias similares en sus relaciones con un ministro de comercio recién nombrado, cargo que en algunos países (quizá incluso en la mayoría de ellos) ocupan a menudo políticos cuyos conocimientos en la materia no son todo lo completos que los profesionales del comercio desearían que fueran. Feliz puede considerarse el embajador ante la OMC cuyo ministro sea capaz de adquirir con rapidez los conocimientos básicos de política comercial, tenga la habilidad política necesaria para negociar con sus homólogos de otros ministerios relacionados con el comercio y tenga a la vez capital político y voluntad de gastarlo en aras de los intereses e iniciativas de su ministerio. Con demasiada frecuencia deben trabajar con ministros que flaquean en uno o más de estos puntos. En la última etapa del GATT, muchos creían que uno de los principales problemas del sistema era la escasa intervención de los ministros. Pero desde la creación de la OMC, suscita más preocupación la forma de participación de los ministros que la frecuencia de esta participación. Algunos ministros tienden a considerar que las reuniones con sus homólogos son una oportunidad para lucirse en su país y no una oportunidad para hacer avanzar o concluir unas negociaciones.

Salvo algunas notables excepciones, los miembros de esta comunidad no suelen figurar entre las personas de mayor rango en el sistema multilateral de comercio. A este respecto, las tradiciones de la OMC son algo distintas de las del GATT. El Director General del GATT no solo era la figura prominente de la comunidad sino una parte muy activa en ella, ya que obtenía el cargo por su competencia personal y política, su profundo conocimiento de este ámbito y su antigüedad.[6] El papel de Director General experimentó un cambio durante la transición del GATT a la OMC. Peter Sutherland ocupó este cargo en ambos organismos y, por su fuerte personalidad, elevó el nivel del mismo hasta permitirle codearse directamente no solo con ministros sino con presidentes y primeros ministros. Sin lugar a dudas, el Sr. Sutherland logró establecer un equilibrio entre ese nivel más elevado y su conexión con la comunidad presente en Ginebra, velando por que los

embajadores estuvieran presentes cuando se reunía con los jefes de gobierno o, si eso no era posible, que fueran plenamente informados de lo que había sucedido en la reunión. Algunos de sus sucesores han sido criticados por perder el contacto con sus principales mandantes. Un sentido similar de la jerarquía y la distancia social impide que la mayoría de los ministros de comercio sean considerados miembros de pleno derecho de esta comunidad del comercio. Generalmente se les considera ajenos a la comunidad, a menos que hayan ocupado antes el puesto de embajador u otro puesto en Ginebra[7], que conserven la cartera durante años, que sean especialmente empáticos o que aprendan con rapidez. Incluso los ministros de comercio que dejan una huella real en el sistema de comercio pueden ser efímeros. Por ejemplo, de los 18 ministros mencionados en el Apéndice Biográfico de este libro, 10 tuvieron al menos otra cartera ministerial antes y/o después de hacerse cargo de la de comercio.

Que se les considere o no miembros de pleno derecho de la comunidad residente en Ginebra, los ministros son quienes llevan la batuta. Se les puede convocar para salir de un punto muerto; a veces agudizan las divisiones entre sus miembros o incluso deshacen lo que se ha hecho. Como en el caso de los embajadores, la química personal entre los ministros puede determinar el resultado de una negociación y la solución de una diferencia. Los ministros forman una comunidad propia, si bien se trata de una comunidad mucho más pequeña, cuyos miembros cambian más a menudo y tienen entre sí un contacto menos frecuente que los embajadores. La importancia de la química personal es particularmente patente en las relaciones entre el Comisario de Comercio de la UE y el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. Algunas asociaciones transatlánticas han sido grandes catalizadores, mientras que otras combinaciones han resultado cáusticas. Sir Leon Brittan, que ocupó el cargo de Comisario de 1993 a 1999, tenía buenas relaciones con el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Mickey Kantor (1993-1996), pero su relación con Charlene Barshefsky (véase el Apéndice Biográfico, página 632) (1997-2000) no fue de ningún modo tan productiva. Al parecer también fue mala la cooperación durante los mandatos de Peter Mandelson (2004-2008) y Susan Schwab (2006-2009) (véase el Apéndice Biográfico, páginas 644 y 652). La asociación que parece haber funcionado mejor es la de Pascal Lamy y Robert Zoellick (véase el Apéndice Biográfico, páginas 643 y 658), que ocuparon sus cargos de 1999 a 2004 y de 2001 a 2005, respectivamente. Colaboraron estrechamente durante los primeros años de la Ronda de Doha, desde su lanzamiento hasta la Conferencia Ministerial de Cancún y en la época que siguió, llegando incluso a veces a defender uno los intereses del otro al tratar con terceros. Sin embargo, por muy buenas que sean las relaciones entre los representantes de estos dos Miembros más influyentes de la OMC, eso no garantiza el éxito de las negociaciones. En algunas ocasiones, lo que los responsables políticos de la UE y los Estados Unidos califican de cooperación en nombre de la comunidad, puede parecer para sus interlocutores una colusión de intereses. Así sucedió muy claramente, durante los preparativos de la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, cuando el Sr. Lamy y el Sr. Zoellick prepararon un acuerdo sobre la agricultura que, de haberse concluido, probablemente hubiera significado el principio del final de las negociaciones. La reacción negativa que provocó este acuerdo en diferentes bloques de países en desarrollo inició una década, por lo menos, de crisis, suspensiones y avances apenas suficientes para mantener vivas las negociaciones.

Miembros, representación en Ginebra y participación

Imaginemos que un país empieza a elaborar su política comercial desde cero y tiene que decidir qué función desempeñará la OMC en su estrategia. Los políticos tendrán que responder a tres preguntas. La primera es si el país ha de adherirse a la OMC o mantenerse fuera del sistema. La segunda en caso de adhesión, si ha de establecer una misión permanente en Ginebra o tratar los asuntos relacionados con la OMC desde la capital o desde otra misión en alguna capital europea. La tercera, de establecerse una misión permanente en Ginebra, si se encargará esa oficina de todos los asuntos del país en las numerosas instituciones internacionales con sede en Ginebra o si será una misión dedicada específicamente a los temas relacionados con la OMC. La tendencia general observada en la historia del GATT y de la OMC es que se ha adherido un número cada vez mayor de países, que han establecido una misión permanente y que finalmente esta misión ha pasado a ocuparse exclusivamente de cuestiones comerciales (las otras cuestiones quedan a cargo de una misión distinta). Esto ha dado lugar a un enorme aumento del personal diplomático dentro de la comunidad del comercio en Ginebra.

Miembros y representación permanente

La gran mayoría de los países del mundo son ya Miembros de la OMC o desean serlo. El GATT empezó con apenas 23 partes contratantes y tenía 128 cuando pasó a ser la OMC en 1995. A finales de 2012, había 158 Miembros de la OMC, otros 25 países estaban en proceso de adhesión y había un observador que no deseaba adherirse (la Santa Sede) (véase el apéndice 3.1). Por lo tanto, solo había 14 miembros de las Naciones Unidas que no tenían ninguna relación con la OMC, porque no eran Miembros ni observadores y estaban en proceso de adhesión. El mayor de estos países es la República Democrática Popular de Corea (más conocida como Corea del Norte), que tiene 24,6 millones de habitantes. Otros países con una población de más de 1 millón de personas, que pertenecen a esta categoría son Somalia (9,8 millones), Sudán del Sur (8,3 millones), Eritrea (5,8 millones), Turkmenistán (5,2 millones) y Timor-Leste (1,1 millones). Los demás son microestados ubicados en Europa (Mónaco y San Marino) o en el Océano Pacífico (Kiribati, las Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Palau y Tuvalu) y cada uno tiene una población de decenas o cientos de miles de habitantes. La población total de estos países, que están fuera del sistema, asciende a unos 56 millones de habitantes, casi el equivalente de Italia.

No tener una misión permanente en Ginebra era antes un problema importante, ya que, hasta una quinta parte de las partes contratantes del GATT o de los Miembros de la OMC estaban representados solo de forma intermitente (en el mejor de los casos) desde la capital o desde una misión en Bonn, Bruselas o Londres. La falta de misión permanente en Ginebra limitaba la capacidad de los países para participar en las negociaciones y actividades conexas realizadas bajo los auspicios de la OMC, o al menos mantenerse informados sobre ellas (Lamy, 2008), por no mencionar las de las demás instituciones relacionadas con el comercio que tienen su sede en Ginebra.[8] Los datos que se recogen en el cuadro 3.1 muestran la fuerte disminución del número de países sin representación permanente en Ginebra desde que se creó la OMC, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Este número llegó a un máximo en 1997, año en que eran 28 (el 21% del total) los Miembros que no tenían misión

permanente en Ginebra, pero en 2012 solo quedaban 18 (el 12%). En 2012, los Miembros sin representación solían ser pequeños estados insulares en desarrollo, pero normalmente con un nivel de rentas superior al de los países menos adelantados (PMA); los PMA pueden beneficiarse de subsidios del Gobierno suizo que compensan el gasto de alquiler de oficinas. Se trata en particular de Antigua y Barbuda, Dominica, Fiji, Granada, Maldivas, Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. También cabe añadir Samoa (un PMA insular), Belice, Guyana y Suriname. Los cinco países restantes sin representación permanente en Ginebra son todos PMA africanos: Gambia, Guinea-Bissau, Malawi, Sierra Leona y Togo. En general, son países que solo pueden sufragar unas pocas misiones diplomáticas en todo el mundo, a menudo en uno o dos de los países vecinos, en el mayor país de la región, en una o dos otras capitales importantes del mundo, y en Nueva York (por las Naciones Unidas), por ejemplo. Para establecer una misión en Ginebra necesitarían cerrar una misión en otra parte o lograr estirar aún más el escaso presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los países de algunas regiones pueden superar este problema mediante acuerdos de cooperación como la Maquinaria Negociadora Regional del Caribe y la Secretaría del Pacífico.

Cuadro 3.1. Tamaño y ámbito de actuación de las misiones ante el GATT y la OMC, 1982-2012

	Misiones especializadas en el GATT/la OMC			Misiones de ámbito general			Ensemble des missions			
	Misiones	Personal	Personal (promedio)	Misiones	Personal	Personal (promedio)	Misiones	Personal	Personal (promedio)	PC/Miembros sin representación permanente en Ginebra
Etapa del GATT										
1982	4	19	4,8	71	215	3,0	75	234	3,1	12 (13.8%)
1987	8	49	6,1	75	246	3,3	83	295	3,6	11 (11.7%)
1992	10	71	7,1	81	322	4,0	91	393	4,3	13 (12.5%)
Etapa de la OMC										
1997	20	138	6,9	84	371	4,4	104	509	4,9	28 (21.2%)
2002	29	211	7,3	91	443	4,9	120	654	5,5	24 (16.7%)
2006	38	275	7,2	93	499	5,4	131	774	5,9	20 (13.2%)
2012	39	297	7,6	97	564	5,8	136	861	6,3	18 (11.7%)

Fuentes: Secretaría del GATT; Secretaría de la OMC (directorios de teléfonos de 1982 a 2006 y directorio electrónico de 2012). Los datos correspondientes a 2012 no incluyen todos los países que se adhirieron ese año.

Notas: Algunas misiones especializadas en la OMC se ocupan también de los asuntos relacionados con la UNCTAD.

PC: partes contratantes (el equivalente de los Miembros en la época del GATT).

Es evidente que un Miembro sin representación puede enviar personal a Ginebra siempre que sus finanzas lo permitan. La función de estos expertos puede ser de especial importancia cuando la OMC analiza cuestiones que tienen mayor dificultad técnica (por ejemplo, determinados sectores de servicios o medidas sanitarias y fitosanitarias). Sin embargo, para los países que no tienen una representación permanente en Ginebra es difícil mantenerse al tanto incluso de las actividades básicas de la organización y mucho más participar en sus deliberaciones sobre las cuestiones de mayor contenido técnico.

Misiones especializadas o misiones de ámbito general

Aparte de decidir si se adhieren o no a la OMC, los países tienen que adoptar decisiones de carácter cualitativo y cuantitativo con respecto al carácter de su representación. Un Miembro puede tener una misión especializada en la OMC[9] o una misión de ámbito general ante la OMC y los organismos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.[10] Parece razonable suponer que el establecimiento de una misión especializada en la OMC indica la firme voluntad de ocuparse de las negociaciones que se desarrollan en ese organismo y que estas misiones están mejor preparadas para participar de forma activa y eficaz en las deliberaciones de la institución.

Las misiones especializadas en la OMC se diferencian de las misiones de ámbito general ante las Naciones Unidas no solo por su dedicación cuantitativa a los asuntos relacionados con la OMC, sino también por su enfoque cualitativo de estos temas. Por lo general, estas misiones rinden informe directamente a los funcionarios del país de origen dedicados específicamente a las políticas comerciales más que a las relaciones extranjeras en general, y estén dotadas de un personal con un conocimiento más amplio y profundo de las cuestiones comerciales. A menudo, el embajador u otros funcionarios de la misión ante la OMC son economistas o abogados con formación especializada y experiencia en la materia, y están mejor preparados que muchos de sus homólogos para pasar de la simple observación de lo que está sucediendo en la OMC a asumir una representación activa. Una misión especializada podrá participar más activamente en las deliberaciones de la OMC que otra que deba ocuparse también del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y las demás organizaciones que tienen su sede en Ginebra.

La tendencia más importante que muestran los crecientes recursos que los países dedican a la OMC ha sido el aumento de las misiones especializadas. En 1982, solo había cuatro partes contratantes del GATT que tenían una misión especializada, es decir, el 5,3% de todas las misiones. Estas misiones tenían un promedio de 4,8 funcionarios. En 1997, el número de misiones especializadas en la OMC había aumentado a 20 (19,2% del total), con un promedio de 6,9 funcionarios y en 2012 estas cifras habían subido a 39 misiones (28,7% del total) con

un promedio de 7,6 funcionarios. El número de misiones de ámbito general ante las Naciones Unidas también ha aumentado a lo largo de los últimos 30 años y su personal se ha duplicado hasta un promedio de 5,8 empleados en 2012.

En el pasado solo tenían misiones especializadas los países desarrollados, aparte del caso especial de Hong Kong, China, pero actualmente hay muchos países en desarrollo que han decidido establecer una (véase el cuadro 3.2). En 2012, 12 de las 20 principales misiones especializadas en la OMC representaban a países en desarrollo. Once de las 19 misiones latinoamericanas y 9 de las 19 misiones de países en desarrollo asiáticos eran de este tipo. Sin embargo, entre los países africanos apenas había tres misiones de este tipo. Incluso países en desarrollo relativamente pequeños han establecido misiones de este tipo, lo que indica claramente la importancia que atribuyen a la OMC. Por ejemplo, Costa Rica estableció en 1992 una misión especializada en la OMC. Según funcionarios costarricenses, fue difícil obtener la aprobación del país, tanto por la carga financiera que suponía como por el escepticismo de los demás ministerios. No obstante, el establecimiento de una misión especializada en la OMC era un paso lógico en la instauración de las instituciones nacionales dedicadas al comercio, después de la creación de una oficina especial de comercio exterior en la oficina de la Presidencia, a mediados del decenio de 1980 (órgano que posteriormente adquirió las condiciones de ministerio), y poco después de que Costa Rica se adhiriese al GATT, en 1990. Costa Rica no fue el único país que mostró este nivel de compromiso. En 2012, Nicaragua era el único de los cinco países centroamericanos que seguía representado ante la OMC por una misión de ámbito general. Los países del Asia Sudoriental también han invertido en el establecimiento de misiones especializadas en la OMC, y las de Filipinas, Singapur y Tailandia se cuentan entre las mayores.

La pregunta que se plantea entonces es si tener una misión especializada o de ámbito general influye en la calidad de la representación del país. Los negociadores veteranos observan que en una misión especializada el embajador se involucrará probablemente más en las negociaciones comerciales que sus homólogos de misiones de ámbito general. Quizá la diferencia no sea tan notable en el caso de los demás miembros de la delegación. Sin embargo, hay más probabilidades de que un embajador de una misión especializada presida alguno de los principales órganos de la OMC (véase el capítulo 14) y que los países con misiones especializadas planteen asuntos de solución de diferencias (véase el capítulo 7). Existen, empero, notables excepciones a estas reglas generales. Una misión de ámbito general no siempre es menos activa o influyente, especialmente si tiene mucho personal. Bajo ningún criterio razonable se puede considerar que la misión de ámbito general del Japón, que empleaba a 20 personas en 2012, es pequeña o carece de importancia. En efecto, tener una misión de ámbito general puede presentar algunas ventajas, en particular a nivel de gastos (sobre todo si se considera el elevado precio del alquiler de oficinas en Ginebra), la redistribución de los recursos diplomáticos en función de las prioridades de la comunidad internacional, y de la coherencia de las posiciones que adopta un país en las diferentes organizaciones internacionales. Sin embargo, por norma general, la mayoría de los principales participantes en las deliberaciones de la OMC han optado a lo largo de los años por establecer misiones dedicadas exclusivamente al comercio.

Cuadro 3.2. Tamaño de las misiones de determinados Miembros ante el GATT y la OMC, 1982-2012

	Etapa del GATT		Etapa de la OMC	
	1982	**1992**	**2002**	**2012**
Estados Unidos	8	11	16	24
China	—	—	11	22
Brasil	[4]	[9]	[12]	20
Taipei Chino	—	—	14	17
Unión Europea	9	18	21	15
Singapur	[3]	[3]	[7]	14
México	—	8	9	13
Tailandia	—	[8]	13	13
Canadá	[5]	[12]	[13]	12
India	[3]	[3]	7	11
Francia	4	5	6	10
Filipinas	[3]	[4]	[8]	10
Turquía	[6]	[9]	12	10
Australia	[3]	7	9	9
Alemania	[5]	5	7	9
España	[6]	[8]	[11]	9
Haití	[1]	[2]	4	8
Noruega	[3]	[4]	[8]	8
Ecuador	—	—	[9]	7
Hong Kong, China	3	5	7	7

Fuentes: Cálculos realizados sobre la base de los directorios de teléfonos de la Secretaría del GATT y de la OMC en 1982, 1992 y 2002, y del directorio electrónico de 2012.

Nota: Sobre la base de los 20 Miembros que tenían en 2012 las mayores misiones especializadas en la OMC; los [corchetes] indican misiones de ámbito general.

El tamaño de las misiones y la comunidad de los negociadores

El tamaño total de la comunidad de los negociadores en Ginebra no ha parado de crecer durante decenios y pasó de apenas 234 personas en 1982 a 861 en 2012 (véase el cuadro 3.1).[11] El ritmo de crecimiento es todavía más impresionante si se clasifican las misiones por tipo. Si suponemos que una misión de ámbito general ante las Naciones Unidas dedica un tercio de su tiempo al GATT o a la OMC[12], esto significa que en 1982 las misiones en Ginebra dedicaron 91 personas/año a asuntos relacionados con el GATT (es decir, 19 personas/año en las misiones especializadas en el GATT y 72 personas/año, según algunos cálculos, en las otras misiones). Suponiendo que esta proporción de un tercio se mantiene a lo largo del tiempo, el total pasó de 178 en 1992 a 359 en 2002 y a 485 en 2012. En resumen, a lo largo de un período de 30 años, el personal diplomático encargado de las cuestiones comerciales en Ginebra se ha multiplicado por cinco. Este crecimiento se puede atribuir a diversos factores, entre ellos, la adhesión de nuevos países, la disminución de la tasa de no representación entre los países en desarrollo, la tendencia a tener misiones especializadas en lugar de misiones de ámbito general y el aumento del personal de ambos tipos de misiones.[13]

Los datos del cuadro 3.2 muestran que el tamaño relativo de las misiones más influyentes de los Miembros ha cambiado radicalmente en tres decenios. Esto resulta evidente sobre todo en el caso de la Unión Europea, que durante mucho tiempo se distinguió por ser la mayor misión especializada ante el GATT o la OMC. En fecha tan reciente como 2002, la misión de la UE era, con 21 personas, notablemente mayor que la segunda por tamaño. Apenas un decenio después el personal de la misión de la UE había descendido tanto en términos absolutos como en términos relativos, y había quedado en el quinto lugar por tamaño. Pese a ello, algunos Estados miembros de la UE, como Alemania, España y Francia han ampliado el tamaño de sus misiones especializadas en la OMC. Por consiguiente, es posible que el peso combinado del talento diplomático de la UE en la OMC se haya mantenido tan grande como en el pasado. En 2012, sin embargo, los Estados Unidos habían superado a la Unión Europea en su conjunto, y no eran los únicos. El hecho de que los puestos segundo y cuarto estuvieran ocupados por China y por el Taipei Chino, dos Miembros que no eran partes contratantes al final de la etapa del GATT, pone de manifiesto los cambios que se han producido en los últimos decenios. En 1982, la representación total de las partes contratantes del GATT asociadas con China consistía en una misión especializada de tres personas que representaba a Hong Kong (aún entonces colonia británica).[14] En 2012 había 51 personas en las misiones especializadas que representaban a: China; Hong Kong, China; Macao, China; y el Taipei Chino. Esa cifra equivalía al 18,4% de todo el personal de las misiones especializadas en la OMC y equivalía exactamente al personal de las tres misiones de los países de la Cuadrilateral (es decir, el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea). Los cambios cuantitativos y cualitativos no se limitaban a los Miembros de la OMC más grandes. No menos de 18 países en desarrollo tenían misiones especializadas dotadas de un personal no inferior a cinco personas. La mayoría de los demás Miembros que tenían una misión especializada ante la OMC de este tamaño en 2012, solo tenían, en la última etapa del GATT, misiones de ámbito general ante las Naciones Unidas, en las que el personal pocas veces era superior a tres personas.

Diplomacia de coalición

Thomas Hobbes observó en el *Leviatán* que, aunque algunos hombres sean más fuertes que otros, la naturaleza ha hecho que incluso el más débil pueda ganar al más fuerte "ya sea por maquinación secreta o por federación con otros que se encuentren en el mismo peligro que él" (Hobbes, 1651: 84). La misma observación podría hacerse en gran medida respecto del poder de los pequeños Estados en la OMC, especialmente en un sistema en el que la mayoría de las decisiones se adoptan por consenso. Hasta los países más pequeños y pobres pueden unirse y formar coaliciones en defensa de sus intereses comunes. Las coaliciones son la característica distintiva de la diplomacia de la OMC.

Esto representa un cambio con respecto a las pautas de representación durante la última etapa del GATT y primera etapa de la OMC. Como ha señalado Birkbeck (2009: 21) mientras que "las propuestas de reforma de la OMC a finales del decenio de 1990 se centraban en la preocupación que suscitaba el carácter exclusivo de la 'sala verde' y pedían que se formalizara un proceso de negociación para mejorar la representación y la transparencia", los acontecimientos posteriores

condujeron a "la utilización cada vez mayor de las coaliciones como instrumento de representación" y disminuyeron las críticas a la sala verde. Esto no significa que el estilo haya cambiado radicalmente. En la práctica anterior las coaliciones desempeñaban un papel significativo en el desarrollo de cuestiones y opciones, pero, en última instancia, las decisiones más importantes -la elección entre dos opciones- se tomaba en la sala verde. De ahí surgió un sistema en el que las coaliciones desempeñan un papel más prominente y en el que los miembros de las coaliciones interesadas pueden generalmente estar representados en las reuniones de la sala verde. En el capítulo 6 se examina con más detalle la diplomacia de la "sala verde".

Por qué los Miembros forman coaliciones

"Las coaliciones dan mayor peso a países que, de no ser así, no tendrían voz en las reuniones en pequeños grupos en las que se basan las negociaciones en la OMC", según Narlikar (2012: 4974), ya que "permiten que los Miembros no solo tengan más posibilidades de estar representados sino que participen en el proceso de negociación de manera más informada". Los países más pequeños y débiles pueden así estar representados, lo que también da una mayor legitimidad a los resultados. Según indica un negociador de Singapur, las redes informales "desempeñan un papel importante al facilitar el desarrollo de un consenso y la conclusión de acuerdos internacionales", (Desker, 2011: 44), ya que:

> Para que la negociación de acuerdos internacionales culmine con éxito se necesita llegar a una interpretación común de las principales cuestiones, establecer una confianza mutua, estar dispuesto a ir más allá de su propia opinión sobre una cuestión para tener en cuenta las preocupaciones de las demás partes en el proceso de negociación y ser consciente de la viabilidad o inviabilidad de las opciones preferidas en el contexto de la negociación.

Este diplomático señaló también que "estos grupos informales pueden desempeñar el papel de coaliciones de bloqueo, en especial cuando sus miembros comparten una perspectiva opuesta a las tendencias que se manifiestan en las negociaciones" (*Ibid.*). Así pues, dependiendo de las circunstancias, las coaliciones pueden facilitar u obstaculizar las negociaciones.

La diplomacia de coalición permite que los países aúnen sus limitados recursos, con la dificultad de que a menudo los países de una región tienen muchos intereses similares, pero nunca idénticos. Por ejemplo, en el caso de África Oriental y África Meridional, Bilal y Szepesi (2005: 389) han constatado que "la dimensión regional ... ha tenido hasta el momento poco impacto directo en los preparativos y el desarrollo de las negociaciones en la OMC", porque grupos tales como el Mercado Común de África Oriental y Meridional y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional "están formados por miembros tan diferentes que no ha sido posible coordinar realmente sus posiciones sobre cuestiones específicas tratadas en la OMC". Esta percepción de las cosas no es universal; un diplomático que no procede de África observó que la dinámica de grupo en la región puede reducir a veces las posturas a lo que él llamaba "el denominador común más ruidoso".[15] En una coalición de base geográfica, "los intereses individuales de los miembros con frecuencia quedan sumergidos" -según este

veterano negociador- de forma que "si el país X considera realmente importante una cuestión que preocupa poco a los demás, la posición del país X pasa a ser la posición [del grupo]". Los miembros de un grupo saben que, si respaldan la postura de los demás miembros de la región sobre las cuestiones que estos más valoran, pueden esperar el mismo tipo de solidaridad con respecto a otras cuestiones que para ellos mismos presentan mayor interés.

La diplomacia de coalición es anterior a la OMC. En la Ronda Uruguay había dos bloques Norte-Sur, que más correctamente podrían denominarse bloques Norte-Sur-*Este*, dado que cada uno de ellos tenía al menos un miembro que todavía estaba del otro lado de la Cortina de Hierro al principio de la Ronda. El primero de estos bloques era el Grupo de Cairns, integrado por países productores agrícolas que no concedían subvenciones, que se formó un mes antes del lanzamiento de la Ronda.[110] Parte de sus miembros pertenecían también al Grupo de la Paix, formado por países que cooperaban en cuestiones no relacionadas con la agricultura y denominado así por el nombre del hotel en la orilla del lago de Ginebra, en cuyo restaurante se reunieron por primera vez en 1987.[111] Ambos grupos estaban compuestos principalmente por países de tamaño mediano, dependientes del comercio, que querían un acuerdo. El Grupo de la Paix ayudó a alcanzar algunos de los acuerdos más importantes de la Ronda Uruguay sobre cuestiones tales como la solución de diferencias y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

Una de las principales coaliciones escépticas con respecto a la importancia del comercio que se creó a principios del período de la OMC tenía una composición similar a la de sus predecesoras en la etapa final del GATT. Bajo el liderazgo de la India, el Grupo de países de ideas afines (LMG) reunía inicialmente a los países que se negaban a que se incluyeran las normas laborales en el orden del día de las negociaciones en la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 (véase el recuadro 3.1). Los miembros originales eran Cuba, Egipto, Indonesia, Malasia, Pakistán, Tanzanía y Uganda; posteriormente se sumaron Honduras, Jamaica, Kenya, Mauricio, República Dominicana, Sri Lanka y Zimbabwe. Mientras avanzaban las negociaciones acerca de si debía ponerse en marcha una nueva ronda y cómo estructurarla, este grupo subrayó la importancia que revestían las cuestiones relacionadas con la aplicación para los países en desarrollo y preconizó un proceso de negociación más incluyente para evitar el dominio de los grandes países en la sala verde. Según Jones (2010: 38), el Grupo LMG "intentaba reequilibrar el poder de negociación en la OMC en favor de la creciente mayoría de países en desarrollo, abriendo más el proceso de negociación para que los grandes países más ricos tuvieran que abandonar sus maquinaciones de trastienda". Sin embargo, fueron pocos los frutos que cosecharon los miembros de este Grupo de sus esfuerzos, ya que en la Declaración Ministerial de Doha se tuvieron escasamente en cuenta sus reivindicaciones. Narlikar y Odell (2006: 116-117) achacaron este fracaso a la decisión del Grupo de defender lo que ellos consideraban una "estrategia distributiva estricta", siendo esta "una serie de tácticas que solo servían para reclamar a otros y defenderse de las reclamaciones de los demás", "sin ninguna táctica integradora, como la oferta de intercambiar concesiones que fueran beneficiosas para cada parte". Es decir que el Grupo LMG adoptó una estrategia de cerrazón que no produjo ningún beneficio a corto plazo. No obstante, se puede alegar que, en la medida en que esta estrategia dio lugar a un estancamiento, el Grupo logró en gran parte lo que se proponía.

Recuadro 3.1. La clave de G: denominación de los grupos en la OMC

Quien intente entender el amplio y desconcertante conjunto de bloques, coaliciones y foros que actúan en la OMC puede verse fácilmente confundido por la forma en que se denominan estos grupos. Esto se debe a cuatro peculiaridades de las convenciones de denominación de la diplomacia comercial.

La primera es que normalmente las denominaciones no permiten distinguir entre verdaderas coaliciones y foros temporales. El "Grupo de los Seis" (G-6), por ejemplo, puede designar a seis países que se han unido en una causa común o a seis países influyentes que representan puntos de vista diferentes en las negociaciones pero que han creado un foro temporal en el que esperan lograr un compromiso que pueda ser, más tarde, presentado a todos los Miembros.

La segunda es que a menudo los grupos eligen denominaciones más bien neutras, ocultándose tras el anonimato de los números. La práctica que consiste en denominar a los grupos según el número de miembros originales no da ninguna indicación sobre su propósito o composición. Denominaciones tales como G-5, G-7 o G-20 son más comunes, pero menos descriptivas, que nombres reveladores como los Amigos de los Peces o el Grupo de Productos Tropicales. Incluso cuando los miembros eligen una denominación distinta de "G" suelen optar por un nombre que, aparte de dar una indicación numérica, no diga nada sobre el objetivo del grupo, como las Cinco Partes Interesadas o los "Dirty Dozen" (los "Doce Sucios"), o denominaciones que son redundantes (por ejemplo, toda coalición es, por definición, un grupo de países con ideas afines) o que sean equívocos (por ejemplo, el Grupo de los Invisibles se podría tomar, por error, como una referencia arcaica al comercio de servicios). El Grupo Buick se denominó así a causa del restaurante en que se reunió por primera vez, decorado con el tema del automóvil.

La tercera es que la preferencia por las denominaciones numéricas es tan fuerte que los grupos pueden mantener su denominación original aunque cambie el número de miembros. El ejemplo más notorio es el G-77 de la UNCTAD, que se llamó así por los 77 países en desarrollo que formaron la coalición original en la UNCTAD I (1964). Esa denominación se mantuvo aunque, en 2012, el grupo tenía 132 países miembros. Los miembros del G-20, que se formó en 2003, trataron de ir adaptando su nombre, que pasó a ser el G-20, el G-21, el G-22 o el G-20Plus, pero solo consiguieron crear más confusión.

La cuarta es que, a diferencia de algunos equipos deportivos profesionales, la comunidad de los diplomáticos comerciales parece poco inclinada a "retirar un número". Por ejemplo, ha habido varios grupos denominados G-5 y G-10. El G-20 es particularmente equívoco, ya que el G-20 que se formó antes de la Conferencia Ministerial de Cancún se mantuvo activo incluso después de que un G-20 totalmente distinto adquiriera mucha más notoriedad durante la crisis financiera de 2008.

Formar y romper coaliciones mediante compensaciones y amenazas

La forma más evidente de negociar con una coalición es pactar con ella las condiciones del acuerdo al que se quiere llegar. Por ejemplo, si se trata de un grupo formado en torno a cuestiones de agricultura, se puede tratar de lograr un acuerdo con sus miembros sobre la agricultura. En algunos casos, esto puede llevar a un país o un grupo a hacer causa común con una coalición frente a otro país o grupo. Otro planteamiento es intentar romper la coalición, obligando o incitando a sus miembros a abandonar el grupo.

A los países grandes les suele costar convencer a los países pequeños de que se unan a sus coaliciones o se mantengan en ellas o, en su defecto, de que no se unan a otras coaliciones con posiciones opuestas. Los "miembros más pequeños del mundo en desarrollo tienden naturalmente a ser más reacios al riesgo" -como señala Narlikar (2012: 4905-4911)- y aunque "el predominio de aliados pequeños en una coalición puede hacer que aumente la legitimidad del grupo, también puede aumentar el riesgo de fragmentación si estos miembros más pequeños abandonan la coalición". Los países más grandes que tratan de impedir o promover esos abandonos pueden utilizar para ello compensaciones o amenazas. Es una práctica que han utilizado durante mucho tiempo los grandes países desarrollados, pero que, desde que existe la OMC, también utilizan ahora con frecuencia los grandes países en desarrollo.

Las incitaciones positivas son quizás un medio de persuasión más frecuente que las amenazas, aunque el término "positivas" no significa necesariamente que sean actos puramente caritativos y desinteresados por parte del país que hace la oferta. Como señala Wu (1952: 187), "en ausencia de una real unidad de propósito político, toda ayuda condicionada que un país ofrezca a otro se puede interpretar como una coacción". Imaginemos el ejemplo, no tan hipotético, de un país grande que propone a un país más pequeño negociar un tratado de libre comercio (TLC), o que se compromete a facilitarle algún tipo de ayuda, pero en ambos casos condiciona la oferta a que el país más pequeño adopte una postura más acomodaticia en las negociaciones comerciales multilaterales. Por ejemplo, existe una estrecha relación entre el lanzamiento de las negociaciones de un TLC entre los Estados Unidos y varios países latinoamericanos y el abandono por estos últimos del G-20 de Cancún. Pero las coaliciones en torno a cuestiones de política comercial no son las únicas. Hay también una estrecha relación entre la lista de interlocutores con los que los Estados Unidos iniciaron negociaciones para establecer un TLC entre 2003 y 2005 y la lista de los miembros de la Coalición de Voluntarios, que apoyó la invasión de Iraq por los Estados Unidos.

Los países desarrollados no son los únicos que practican la política del toma y daca y los demás lo hacen prácticamente con el mismo propósito. Los líderes de la coalición del G-20 se valieron de incitaciones propias para formar el grupo y mantenerlo intacto. En cierta medida, lo lograron mediante presión moral y llamamientos a la solidaridad entre países en desarrollo. La India supo aprovechar decenios de estrecha cooperación con otros países en desarrollo. Como señalaba un antiguo embajador indio, "de todos los países en desarrollo, la India es el único que ha trabajado siempre con los países africanos, con los países ACP [África, el Caribe y el Pacífico], con los países más pequeños de todo el mundo y esto es para nosotros una especie de acto de fe. En muchas ocasiones y respecto de varias cuestiones, la India ha tenido que subordinar su propio interés nacional al interés de esa solidaridad".[112] Sin embargo, la presión moral tiene sus límites y a veces los miembros más grandes de la coalición han de ofrecer compensaciones a sus aliados más pequeños para reducir el riesgo de abandono. Según Narlikar (2012: 4905-4911), "el G-20 ha sabido hacerlo con eficacia", ya que los "dirigentes ofrecieron concesiones en forma de acceso preferencial a los mercados para los PMA y de acuerdos comerciales regionales (económicos y políticos) con varios miembros, como la iniciativa IBSA (la India, el Brasil, y Sudáfrica) y el Foro para África".

Quizá la forma más polémica que, al parecer, utilizan los países para hacer frente a la oposición de las coaliciones o de determinados miembros de estas coaliciones es pasar por encima de los negociadores de un país en Ginebra. Por ejemplo, pueden contactar al Ministro de Relaciones Exteriores, el Primer Ministro o el Presidente para señalar que quizás el diplomático en cuestión no considera la cuestión en el marco más amplio de las relaciones entre los dos países. El éxito de este planteamiento depende principalmente de la forma en que decidan responder los responsables políticos del país en desarrollo. Esta maniobra se utilizó, por ejemplo, a mitad de la Ronda Uruguay, cuando a principios de 1989, Hamid Mandouh (Egipto) (véase el Apéndice Biográfico, página 644) unió a varios países en desarrollo en torno a cuestiones relacionadas con los ADPIC (aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) y las patentes de productos farmacéuticos. Como dijo más tarde, había "conseguido un apoyo considerable de unos 13 o 14 países en desarrollo favorables a la posición de Egipto" sobre esta cuestión, pero este apoyo no era compartido por los países desarrollados. En ese momento:

> el Presidente Mubarak estaba de visita en Washington para hablar de cosas mucho más importantes: la iniciativa de paz en Oriente Medio, la ayuda de los Estados Unidos a Egipto y cosas así. Se le mencionó entonces el tema de la posición adoptada por Egipto en las negociaciones sobre los ADPIC. Y, como sabrán, en diplomacia no conviene ir demasiado lejos en un tema como este. De modo que, de repente, la misión aquí [en Ginebra] recibió instrucciones de la oficina del Presidente de dar media vuelta en las negociaciones sobre los ADPIC ... [y] mi embajador aquí [en Ginebra] me dijo "Puedes ir a las consultas pero no hables". De modo que fui y todos los países en desarrollo que participaban en ellas apoyaron la propuesta de Egipto y el único país en desarrollo que no habló fue Egipto.[19]

Esta experiencia convenció al Sr. Mamdouh de que ya no era útil seguir al servicio de su Gobierno. A final de año dimitió para entrar en la Secretaría del GATT como asesor jurídico en solución de diferencias y pronto fue trasladado a la División de Servicios de la OMC, donde desarrolló una brillante carrera.

Las maniobras de este tipo no siempre tienen éxito. Como se analiza en otra parte de este libro, otros intentos de presión similares sobre países en desarrollo fueron desbaratados: en un caso, gracias a la estrecha relación entre el Presidente y el equipo negociador del país (uno de cuyos miembros era hijo suyo); en otro caso, porque el diplomático en Ginebra insistió en que su papel como presidente de un órgano era distinto de su papel como representante de su país; y en otro caso más, porque los miembros de la coalición se negaron a romper filas.[20] Dado el carácter incierto de los datos empíricos es difícil saber con qué frecuencia los países desarrollados recurren a tácticas de este tipo o si estos ejemplos de éxito de la oposición o el caso egipcio son más representativos de la forma en que los países reaccionan generalmente. Según Jawara y Kwa (2003: 151), estas presiones son frecuentes y los Estados Unidos tienen "una lista negra de embajadores que quisieran ver destituidos". Los autores citan a un embajador según el cual, como los "mandamases" van a tu capital a

"tergiversar las cosas y decir que eres anti tal o anti cual", es fundamental que los diplomáticos de los países en desarrollo "tengan buenas relaciones con la capital y no reaccionen demasiado rápido cuando se sientan amenazados o sospechen que puede haber una amenaza". También condenan la "jerarquía que utiliza la intimidación", es decir, no solo los países de la Cuadrilateral sino también otros países de ingresos altos e incluso medios, y señalan que "las alianzas con otros países en desarrollo" tienen una importancia estratégica para estos últimos, pero:

> sienten la gran tentación de hacer un pacto con el diablo (los países más importantes) y sucumbir a su táctica de dividir para reinar; y cosechar los beneficios que esto les puede reportar es generalmente su prioridad. Una de las principales bazas que pueden ofrecer en este proceso es la influencia que puedan ejercer otros países en desarrollo, en particular por medio de agrupaciones regionales y de otro tipo (*Ibid.*: 149).

Los críticos señalan que, en determinados casos, las incitaciones positivas o negativas han surtido efecto, aunque los ejemplos que citan podrían ser valorados de forma muy distinta por quienes tienen una opinión más favorable de la liberalización del comercio. Por ejemplo, la oposición de algunos países a que se iniciara la Ronda de Doha quedó, al parecer, silenciada o invertida a consecuencia de unos acuerdos que se concluyeron en temas ajenos a la OMC. Kwa (2003: 33) atribuyó el cambio de postura del Pakistán a un paquete de ayuda que se estaba negociando en Washington, así como a una ampliación de las preferencias concedidas por la Unión Europea, y vinculó el cambio de postura de Indonesia a un acuerdo de inversión con el Japón. Además dio a entender (sin ofrecer pruebas concretas en apoyo de su alegación) que tal vez se había llegado a acuerdos similares para cambiar las posiciones de Kenya, Malasia, Nigeria y Tanzanía. Narlikar y Odell (2006: 130) dudaban de que unos acuerdos semejantes influyeran en las posturas adoptadas en Doha y observaron que "varias de estas compensaciones parecen tener más relación con el apoyo a la guerra de los Estados Unidos contra el terrorismo que con una avenencia con la Cuadrilateral en la OMC". El peso de este argumento depende del grado en que se crea que la política comercial y las relaciones exteriores de un país son esferas distintas. De ser efectivamente así, Narlikar y Odell tendrían razón al negar la supuesta relación entre ambos. En el caso de los países que tienen una visión más integrada de las relaciones entre política comercial y relaciones exteriores, o que están sometidos a presión por otros países que quieren imponerles esa visión, la objeción se fundamenta en una distinción pero no en una diferencia.

Bloques, coaliciones y foros

Antes de examinar las coaliciones que se formaron en la OMC durante la Ronda de Doha, es conveniente, primero, establecer una distinción entre tres tipos de grupos: el bloque, la coalición y el foro. El bloque se puede definir como un grupo de países que tienen intereses en general coincidentes y que forman una asociación basada en elementos comunes

duraderos o permanentes, que cooperan periódicamente en una serie de cuestiones y que se unen en agrupaciones formales o semiformales[115] destinadas a durar. Los ejemplos más claros de bloques son las agrupaciones que tienen una secretaría permanente (por ejemplo, el Grupo de los 77) o son un mercado común que actúa como un solo Miembro (por ejemplo, la Unión Europea). Otros ejemplos de bloque son las agrupaciones regionales de países en desarrollo que también tienen un mercado común entre ellos (o aspiran a crearlo); una de estas agrupaciones es la Comunidad del Caribe (CARICOM). Existe una relación inversa entre el tamaño de los bloques y su coherencia. Una agrupación como la CARICOM es más pequeña que el G-77, pero tiene también una mayor posibilidad de llegar a una postura unificada entre sus miembros, que son más homogéneos. Los bloques se pueden distinguir de las coaliciones o agrupaciones de países que tienen intereses similares en asuntos muy concretos en los que cooperan.

Las coaliciones son normalmente acuerdos temporales y pocas veces pasan a tener una estructura formal. Como ejemplo cabe citar los grupos de "amigos" en las negociaciones de la OMC (por ejemplo, los Amigos de los Peces y los Amigos de las Negociaciones Antidumping) y los grupos con "número", que se basan en la existencia de intereses comunes (por ejemplo, el G-33 y el G-20 de la etapa de Cancún). Los bloques pueden tener una importancia estratégica, mientras que las coaliciones tienen normalmente un objetivo más limitado y táctico. Los bloques y las coaliciones se pueden diferenciar de los foros de negociación, cuyos miembros comparten a veces importantes intereses pero en otros casos solo están unidos por el deseo de definir soluciones mutuas para problemas comunes. La propia OMC es un foro, lo mismo que el G-20, que en 2008 pasó de ser un grupo ministerial a ser un grupo en la cumbre (contrariamente a la coalición del G-20 de Cancún), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (y en especial sus cinco miembros permanentes o P-5) y otras instituciones en las que los países tratan de negociar acuerdos, resolver diferencias o gestionar crisis. El término foro, además de designar a los de carácter formal y permanente, se puede utilizar para designar a las agrupaciones temporales que normalmente utilizan una denominación numérica para indicar el número de miembros admitidos en sus reuniones (G-5, G-7, etc.).

Es importante hacer estas distinciones porque el término "coalición" se utiliza a veces con bastante poco rigor y los profesionales y analistas lo emplean para designar cualquiera de esos tres fenómenos distintos. Es verdad que a veces en la práctica la línea de separación entre estos tres tipos no es muy clara. Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es principalmente un foro en el que sus miembros, que son países desarrollados, examinan cuestiones, pero que a veces actúa como un bloque -o al menos así lo parece- frente a los países que no son miembros.[22] Igualmente, cuando la Cuadrilateral estaba activa en la etapa del GATT, actuaba como un foro en el que los principales países solucionaban los asuntos entre ellos, pero también como bloque en sus relaciones con los países en desarrollo. En parte era una cuestión de secuencia: las cuestiones sobre las que los países de la Cuadrilateral llegaban a un consenso entre ellos se presentaban *en bloc* al resto de las partes contratantes. Todos los bloques y coaliciones implican un cierto grado de negociación informal y, por tanto, son foros en cierta medida; y a

veces la línea divisoria entre la coalición, que se forma en torno a una sola cuestión, y el bloque, que se basa en torno a varias cuestiones, puede ser difícil de establecer. Sin embargo, en principio, la diferencia entre estos tipos de agrupación es clara. Es especialmente importante reconocer la diferencia entre un bloque y una coalición, ya que eso permite poner de manifiesto los cambios más importantes que se han producido a largo plazo en la relación entre países desarrollados y países en desarrollo. Estos cambios son, entre otros, el declive de la Cuadrilateral y la aparición de las economías emergentes, fenómenos paralelos que, a su vez, dieron lugar a la aparición del G-20 como foro.

El crecimiento relativo de los bloques en comparación con las coaliciones también puede reflejar, y quizá explicar en parte, el entorno más complejo que caracteriza a la OMC en comparación con el GATT. Según un negociador veterano: "Hace 20 años, las coaliciones se formaban principalmente en torno a cuestiones.[23] Siempre creí que ese era uno de los puntos fuertes del sistema, porque un país que está en una coalición [contra ti] en una determinada cuestión también puede formar parte, al mismo tiempo, de una coalición en la que es tu aliado". Cuando los países forman coaliciones "eso condiciona su comportamiento", porque "tienen menos tendencia a adoptar posturas intransigentes", pero cuando hay "más grupos que se forman estrictamente en torno a parámetros geográficos", la OMC "pasa a ser un poco como las Naciones Unidas". Este paso gradual de las coaliciones fluidas y basadas en cuestiones concretas a un sistema rígido de bloques regionales o de otro tipo puede crear un clima de negociación menos cooperativo. Las coaliciones ilustran el cliché de que los países no tienen amigos permanentes ni enemigos permanentes, solo intereses permanentes; a veces, los bloques pueden poner a prueba este aforismo.

Los foros que parecen coaliciones

La combinación de "salas verdes" y diplomacia de coalición ha producido también una variante híbrida que podría describirse como salas verdes flotantes. Se trata de foros pequeños que a veces se crean en períodos de negociación, en los que los negociadores comparten la necesidad de avanzar, pero coinciden en que existe el peligro de que las negociaciones se paralicen. Algunos Miembros pueden reaccionar formando grupos en los que confluyen participantes de todo tipo, que se reúnen fuera del marco del Consejo General o de otras estructuras formales para sondearse unos a otros y estudiar posibles formas de avanzar. No se trata tanto de coaliciones como de grupos formados para buscar maneras de romper el punto muerto al que han llegado las coaliciones existentes y, con ese fin, pueden incluir uno o más miembros que representen oficiosamente las opiniones de coaliciones regionales, sectoriales o de otro tipo de las que son miembros y con frecuencia líderes.

Un ejemplo es el Grupo de los Invisibles, que reunió a 15 o 20 funcionarios superiores de las capitales entre 1995 y 1999. Convocado originalmente por los Estados Unidos y presidido por diferentes países de la Cuadrilateral, el grupo estaba integrado por miembros de países desarrollados y en desarrollo así como el Director General de la OMC y el presidente del Consejo General. Comprendía representantes de otras coaliciones regionales o basadas en un interés común, como el Grupo de Cairns, las economías recientemente industrializadas, el

Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Aunque no era un órgano con poder de decisión, fue un instrumento útil de comunicación y planificación: como recuerda un participante (Desker, 2011: 50), "las ideas planteadas durante estos debates eran remitidas por los delegados al Consejo General" para darle a conocer los sentimientos de los Miembros importantes de la OMC e informar al Director General de la OMC de las preocupaciones de estos Miembros", así como "para sensibilizar a los funcionarios de las capitales sobre el clima de negociación en Ginebra". El Grupo de los Invisibles no impidió el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle ni le sobrevivió. Una iniciativa comparable se materializó después de la Conferencia Ministerial de Cancún (que también fracasó). En un momento en que crecía el temor de que tanto la ronda como la propia institución no sobrevivieran, los principales actores se reunieron para formar lo que entonces se llamó las Cinco Partes Interesadas: Australia, el Brasil, los Estados Unidos, la India y la Unión Europea. "Mediante reuniones intensivas y un proceso de acercamiento a los demás" -recordaba Harbinson (2005: 124)- los Cinco crearon un marco para establecer modalidades en la agricultura, que pasó a ser una parte fundamental del "paquete de julio" de 2004.[24]

Bloques y foros en la OMC y en torno a ella

Aunque jurídicamente todos los Estados son iguales, el hecho sigue siendo que, como señaló George Orwell en *Rebelión en la granja* (1945), "algunos animales son más iguales que otros". Esto es tan cierto en la etapa de la OMC como lo fue en la del GATT, aunque las alianzas son más complejas y dinámicas. En comparación con la última etapa del GATT, el poder está ahora más repartido, varios países fundamentales que estaban fuera del sistema ahora están en su centro, los miembros más influyentes participan ahora en un mayor número de bloques y foros y algunos de los grupos que proceden de la etapa del GATT tienen ahora más miembros que antes.

En el orden internacional que correspondió a la etapa del GATT, cabía imaginar los centros de poder como una serie de círculos concéntricos. Estos círculos coincidían en parte, aunque no siempre, con los principales grupos que existían en el GATT. Durante la Segunda Guerra Mundial y los inmediatos años de posguerra el círculo interior era el G-2, formado por el Reino Unido y los Estados Unidos. Este círculo creció en los decenios siguientes para convertirse en el G-5 (con la entrada de Francia, Alemania y el Japón) y luego en el G-7 (cuando se sumaron el Canadá e Italia). El siguiente círculo era el de la Cuadrilateral, formado por el G-7 y el resto de la Comunidad Europea (que al final de la etapa del GATT sumaba 12 países), seguido por el círculo más amplio de los Estados miembros de la OCDE. Al final de la etapa del GATT, la OCDE tenía 12 Estados miembros, que eran los miembros de la Cuadrilateral más Australia, Nueva Zelandia y otros países europeos occidentales que estaban fuera de la Comunidad Europea.

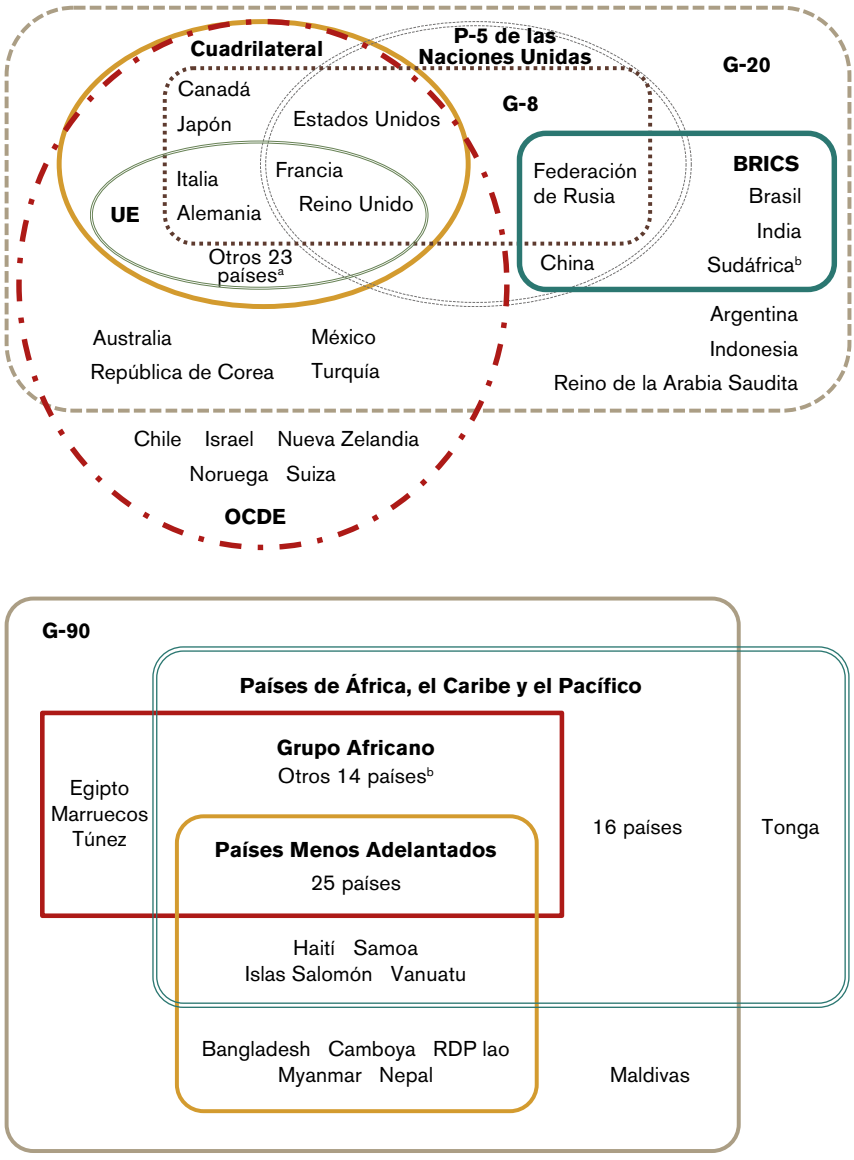
El diagrama de Venn que ocupa la parte superior de la figura 3.1 ilustra las relaciones más complejas entre los principales grupos y sus miembros en el nuevo orden internacional. La OMC forma parte de este nuevo orden, y existe ahora una correspondencia más estrecha

entre la composición de los grupos principales dentro y fuera del sistema de comercio. Un cambio ha sido la expansión del acceso a los foros y bloques principales: en 2012, la entrada de la Federación de Rusia transformó el G-7 en el G-8[25]; la Unión Europea dobló con creces su tamaño y pasó de 12 a 27 miembros; y 10 nuevos miembros se incorporaron a la OCDE. El poder de la Cuadrilateral disminuyó, ya que perdió importancia como foro para sus miembros. Mientras que sus reuniones eran básicas en la diplomacia del GATT, después del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, la Cuadrilateral no volvió a reunirse más a nivel ministerial. También hay agrupaciones totalmente nuevas. Entre ellas la más importante es el G-20, antes un órgano técnico que se reunía a nivel ministerial pero que pasó a ser un foro en la cumbre durante la crisis financiera de 2008 a 2009.[26] El G-20 sirve de puente entre los círculos internos de la etapa del GATT y las nuevas potencias que forman el BRICS. En conjunto, los 47 países que integran varias agrupaciones en la parte superior de la figura, incluidos cuatro Estados miembros de la UE que a veces se representan independientemente de los demás miembros de su bloque regional y otras conjuntamente, constituyen una parte importante de la población mundial y del comercio mundial. Sin embargo, siguen sumando menos de un tercio de los Miembros de la OMC, y menos de una sexta parte si la Unión Europea se cuenta como uno. Aunque logren resolver las diferencias entre ellos, no pueden estar seguros de que los demás Miembros acepten los acuerdos a que hayan llegado.

A riesgo de simplificar demasiado, los 111 Miembros de la OMC restantes pueden dividirse básicamente en dos grupos. Uno es un bloque formado por los países más pobres del G-90: los países ACP y los PMA. Generalmente, a los países de este grupo les preocupan sobre todo las consecuencias de la liberalización del comercio para sus estrategias de desarrollo y para sus márgenes de preferencia en los mercados de los países desarrollados. Este bloque de países en desarrollo se creó en 2003, en gran medida como reacción a la formación de un G-20, que no debe confundirse con el foro mencionado en la figura 3.1. El G-20 de la época de Cancún estaba compuesto por países en desarrollo que pedían mayores concesiones a la Unión Europea y los Estados Unidos con respecto a la agricultura (véase el capítulo 12). Desde la perspectiva de los países del G-90, este nuevo grupo violaba la solidaridad que se esperaba de los países que formaban el antiguo G-77 y se consideraba que las posturas que defendía perjudicaban a los intereses de los países ACP y los PMA. Por consiguiente, los países en desarrollo más pobres formaron un bloque propio, opuesto a las reivindicaciones del G-20. O, según las alambicadas matemáticas de la diplomacia de bloques, el G-77 menos el G-20 es igual al G-90.

Entre los restantes 44 Miembros de la OMC, que son o bien países en desarrollo o bien economías en transición hacia una economía de mercado, hay una gran diversidad. Son muy solicitados para participar en coaliciones. Se diferencian mucho por su tamaño demográfico, sus resultados económicos y sus estrategias de desarrollo; incluyen algunas de las economías más abiertas del mundo y otras en las que el Estado tiene una gran importancia. No están representados aquí como miembros de ningún bloque, aunque la mayoría de ellos (además del G-90 y algunos países del G-20) formen parte del bloque del G-77. Algunos son miembros de otros bloques que incluyen también países representados en otras partes en la figura 3.1.

Figura 3.1. Composición de los principales bloques y foros



Fuente: Secretaría de la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm.

Notas: Los grupos que son principalmente bloques se representan con líneas continuas; los grupos que son principalmente foros se representan con líneas discontinuas. [a] Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Rumania son miembros de la Unión Europea (y por consiguiente de la Cuadrilateral y del G-20) pero no de la OCDE. [b] Sudáfrica es miembro del Grupo Africano (y del grupo de países ACP y del G-90) así como del G-20.

Coaliciones en la Ronda de Doha

La diplomacia de coalición es un elemento fundamental de la Ronda de Doha. En el apéndice 3.2 se indican los Miembros vinculados a 8 bloques y 17 coaliciones. A comienzos de 2013, solo cinco Miembros de la OMC no eran miembros de ningún bloque ni coalición. Todos eran países relativamente pequeños y cuatro de ellos estaban en Oriente Medio. Otros cuatro solo eran miembros del bloque de los PMA y del G-90 (del que son miembros todos los PMA). Todos los demás Miembros de la OMC se unieron al menos a una de las coaliciones basadas en una cuestión específica en las negociaciones de la Ronda de Doha, y la mayoría se unieron a dos o más. Mauricio tiene el récord, ya que es miembro de nueve grupos (tres bloques y seis coaliciones), y es bastante frecuente que los Miembros estén en seis grupos.

En el apéndice se divide además a los Miembros de la OMC conforme a los tipos de coalición a los que se suman. Se muestra que 56 Miembros, incluida la Unión Europea y sus 27 Estados miembros, solo se sumaron a coaliciones con intereses ofensivos. Este número es muy superior al de los 12 Miembros que solo se sumaron a coaliciones con intereses defensivos. Sin embargo, el grupo con mayor número de miembros está formado por los 76 que tienen intereses mixtos. Entre los países que se sumaron al menos a una coalición ofensiva y a una coalición defensiva figuran casi todos los demás Miembros de la OMC que, aparte de la Unión Europea, se consideran normalmente líderes mundiales o regionales. En este grupo están Australia, el Brasil, el Canadá, China, Egipto, los Estados Unidos, la India, el Japón, México, Nueva Zelandia, Noruega, el Pakistán, la República de Corea, Sudáfrica y Suiza. Esta mezcla de intereses es una característica general de la Ronda de Doha, en la que la mayoría de los países tienen algún objetivo ofensivo que se contrapesa con sus intereses defensivos. Esta característica es especialmente notable en el caso del comercio de productos agropecuarios, que es el tema más conflictivo de la Ronda.

El análisis que sigue se limita al examen de la composición de las principales coaliciones que funcionan en la Ronda de Doha. En los capítulos 11 y 12 se examina la interrelación entre estas coaliciones y sus miembros.

Coaliciones en las negociaciones sobre la agricultura

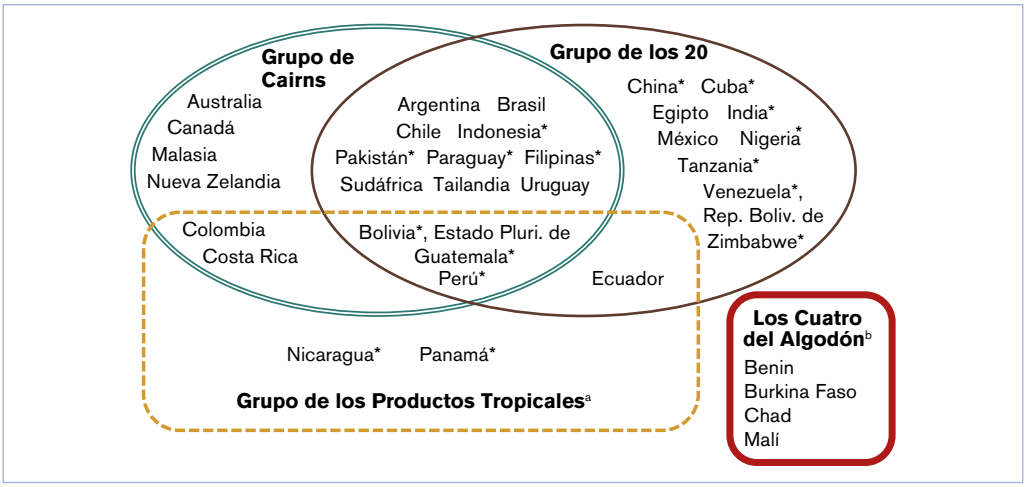
La diferencia entre la dinámica de las negociaciones en la Ronda Uruguay y en la Ronda de Doha se entiende claramente si se considera cómo se reorganizaron las coaliciones agrícolas entre una ronda y la otra. El Grupo de Cairns ilustra dos de las características definitorias de la Ronda Uruguay, ya que se centraba en intereses ofensivos más que defensivos y unía tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. En este sentido, era comparable al Grupo de la Paix, antes mencionado, y de hecho estas dos coaliciones Norte-Sur tenían varios miembros en común. El Grupo de Cairns sigue existiendo en el marco de la Ronda de Doha, aunque no es muy activo. Las relaciones entre los países miembros de esta coalición, desarrollados y en desarrollo, se tensaron considerablemente durante los preparativos de la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, ya que estos

países no estaban de acuerdo sobre la respuesta que se había de dar a la propuesta de acuerdo presentada por los Estados Unidos y la Unión Europea para las cuestiones agrícolas en la ronda. Australia era partidaria de que esa propuesta fuese el punto de partida de las negociaciones, ya que esperaba obtener de sus autores concesiones más importantes, pero los países en desarrollo del grupo insistían en adoptar una postura más agresiva y ambiciosa. Estos países, encabezados por el Brasil, formaron un nuevo G-20, compuesto únicamente de países en desarrollo. Como se muestra en la figura 3.2, 14 de los 23 miembros de este grupo (tal y como estaba constituido en 2012)[27] eran miembros también de coaliciones con intereses defensivos en otros aspectos de las negociaciones sobre la agricultura[28], reproduciendo así la pauta general según la cual los intereses ofensivos de los países que participan en la Ronda de Doha tienden a diluirse porque los países se suman también a otras coaliciones de carácter defensivo o colaboran con países que tienen intereses defensivos o mixtos.

Esa pauta se puede apreciar mejor si se comparan los miembros de las coaliciones ofensivas, que aparecen en la figura 3.2, y los miembros de las coaliciones defensivas, que aparecen en la figura 3.3. En la Ronda de Doha hay 35 países en las cuatro coaliciones con intereses ofensivos, frente a 60 en las coaliciones con intereses defensivos, es decir un 71,4% más. Esa disparidad es aún más marcada si se tienen en cuenta los países que pertenecen a los dos grupos: 16 países figuran en ambos tipos de coalición, lo que significa que el número de Miembros de la OMC que tienen una posición "pura" sobre el comercio de productos agropecuarios se reduce a 19 con intereses ofensivos y a 45 con intereses defensivos; de esta forma, existe una relación de 2 a 1 entre intereses defensivos y ofensivos. La mejor comparación quizá sea la que puede hacerse entre el Grupo de Cairns y el G-10. Ambas son coaliciones Norte-Sur, que en la Ronda de Doha pasaron a ser muy escasas, pero, mientras que el Grupo de Cairns de la Ronda Uruguay tenía una orientación ofensiva, el G-10 de la Ronda de Doha tiene un carácter claramente defensivo.

Estas comparaciones ponen también de manifiesto una de las relaciones bilaterales más importantes dentro de la Ronda de Doha: la que une al Brasil y la India, que han colaborado en el G-20 a pesar de que el Brasil tiene unos intereses más ofensivos que la India. Este último país figura entre los que participan tanto en la coalición de carácter ofensivo G-20 como en la coalición de carácter más defensivo de los Amigos de los productos especiales (o G-33). Este grupo solo se preocupa por los productos especiales tan sensibles que deberían mantenerse al margen de las negociaciones, y por la salvaguardia especial. En cierto sentido, la posición del G-33 no contradice la del G-20, en la medida en que el G-33 se centra en el acceso a los mercados y el G-20 en las subvenciones, pero desde el punto de vista más amplio de las negociaciones, está claro que los intereses de estos dos grupos son incompatibles. La única forma de evitar esta incompatibilidad sería que los países que forman parte del G-20 y del G-33 adopten una postura que anteponga sus intereses defensivos a sus intereses ofensivos o a la inversa. En la Ronda de Doha, hasta el momento, estos países, junto con otros muchos Miembros de la OMC, se inclinan más por la primera opción que por la segunda.

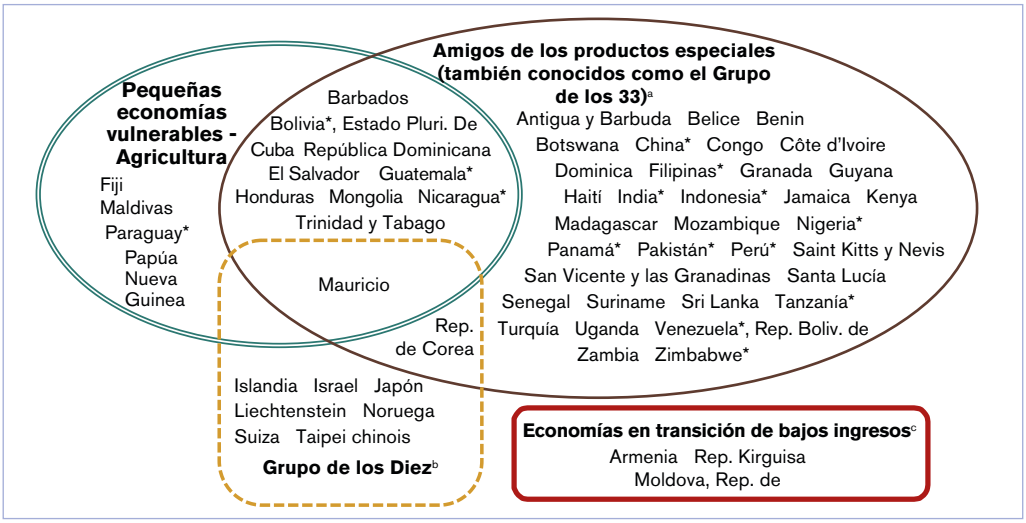
Figura 3.2. Coaliciones con intereses ofensivos en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha



Fuente: Secretaría de la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm, consultado el 6 de junio de 2013.

Notas: *Miembro también al menos de una coalición con intereses defensivos en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha. a Países con intereses ofensivos respecto de las exportaciones de productos tropicales. b Países que se oponen a las subvenciones a la producción de algodón otorgadas por los Estados Unidos.

Figura 3.3. Coaliciones con intereses defensivos en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha



Fuente: Secretaría de la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm, consultado el 6 de junio de 2013.

Notas: El asterisco [*] indica que el país es también miembro al menos de una de las coaliciones que tiene intereses ofensivos en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha. a Coalición que pide flexibilidad para que los países en desarrollo realicen una apertura limitada de los mercados agrícolas. b Países que piden que se reconozca la diversidad y el carácter especial de la agricultura teniendo en cuenta consideraciones no comerciales. c País que desea beneficiarse del mismo trato que el otorgado a los países menos adelantados.

Coaliciones en las negociaciones sobre los demás productos

En contraste con las negociaciones sobre la agricultura, en que las múltiples cuestiones planteadas han conducido a la formación de múltiples coaliciones ofensivas y defensivas que se superponen, las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) son relativamente sencillas y producen en consecuencia coaliciones sencillas. Por lo general se pueden resumir en una división Norte-Sur, en la que los principales países desarrollados piden una mayor ambición y tres coaliciones de países en desarrollo manifiestan sus intereses defensivos de varias formas. Los países desarrollados que desean maximizar las reducciones arancelarias en las negociaciones sobre el AMNA han formado una coalición denominada Amigos de la Ambición. Este grupo está formado, además de la Cuadrilateral, por Australia, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza. En cuanto a los países en desarrollo con intereses defensivos, cabe mencionar a los 10 países que forman el mal llamado Grupo AMNA 11, los 20 países autoidentificados como Economías pequeñas y vulnerables y una docena de países a los que se refiere el párrafo 6 (ocho de ellos en África) que piden exenciones para productos específicos. En el cuadro 3.3 se puede observar que los 42 países que están en estas tres coaliciones solo están en una de ellas.

Cuadro 3.3. Coaliciones de países en desarrollo que tienen intereses defensivos en las negociaciones sobre el AMNA en la Ronda de Doha

Grupo	Descripción	Miembros	
Grupo AMNA 11	Países en desarrollo que quieren obtener flexibilidad para limitar la apertura de los mercados de productos industriales	Argentina Brasil Egipto Filipinas India Indonesia	Namibia Sudáfrica Túnez Venezuela, República Bolivariana de
Economías pequeñas y vulnerables	A pesar de los esfuerzos por establecer una definición formal, los Miembros de la OMC no han llegado a un consenso sobre lo que se entiende por pequeñez o vulnerabilidad	Antigua y Barbuda Barbados Bolivia, Estado Plurinacional de Dominica El Salvador Fiji Granada Guatemala Honduras Jamaica	Maldivas Mongolia Nicaragua Papua Nueva Guinea Paraguay República Dominicana Saint Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Santa Lucía Trinidad y Tobago
Países a los que se refiere el párrafo 6	Países con menos de un 35% de productos no agrícolas objeto de consolidaciones y que quieren eximir algunos productos	Camerún Congo Côte d'Ivoire Cuba Ghana Kenya	Macao, China Mauricio Nigeria Sri Lanka Suriname Zimbabwe

Fuente: Secretaría de la OMC, "Grupos en el marco de las negociaciones", lista actualizada el 2 de marzo de 2013, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm.

Las coaliciones que se formaron con motivo de las negociaciones sobre las indicaciones geográficas (IG) constituyen un ejemplo más complejo de cómo los países desarrollados y los países en desarrollo pueden formar grupos distintos que adoptan posturas opuestas sobre una cuestión. El párrafo 1 del artículo 22 del Acuerdo sobre los ADPIC define las IG como aquellas que "identifiquen un producto como originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada cualidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico". Como ejemplo se pueden citar determinados tipos de vino (como el Champagne) o queso (como el Gouda). Lo que está en cuestión en la Ronda de Doha son las normas que permiten proteger las IG de vinos, iniciativa que divide a los países en dos campos que no coinciden con la división habitual Norte-Sur. La Unión Europea es uno de los patrocinadores del documento conocido como "W52" (forma abreviada de designar el documento TN/C/W/52 de la OMC). En este documento se propone un registro multilateral de vinos y bebidas espirituosas y la extensión de un nivel de protección más elevado a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas, así como normas más estrictas de divulgación que obliguen a los solicitantes de patentes a divulgar el origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones. Como puede observarse en la lista del cuadro 3.4, la mayoría de los países en desarrollo que se sumaron a la Unión Europea y patrocinan el documento "W52" son miembros también del Grupo ACP (formado principalmente por antiguas colonias de países europeos que obtuvieron la independencia en las décadas de 1950 y 1960); los demás patrocinadores son el Brasil, Colombia, el Ecuador, la India y el Perú. La mayoría de los países productores de vino importantes que se encuentran fuera de Europa, sean países desarrollados o en desarrollo, se oponen a la aplicación estricta de las IG del Viejo Mundo. Los coautores de la propuesta conjunta preconizan:

> el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas que facilite la protección de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas mediante un sistema que es voluntario, que preserva el equilibrio existente entre derechos y obligaciones en el Acuerdo sobre los ADPIC, que preserva la territorialidad de los derechos de propiedad individual para las indicaciones geográficas, y que permite a los Miembros de la OMC seguir estableciendo por sí mismos el método adecuado para aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC en el marco de su propio sistema y práctica jurídicos.[29]

En resumen, esta cuestión es la que ha dado lugar a las dos mayores coaliciones opuestas, en las que participan casi todos los Miembros de la OMC más activos e influyentes. Hay pocos Miembros que no hayan tomado partido en este debate, pero también hay pocas posibilidades de resolver las diferencias entre estos dos grupos si no es con una larga negociación en la que las concesiones en este tema se compensen con las concesiones hechas en otros temas.

Cuadro 3.4. Coaliciones de países que se interesan por las indicaciones geográficas en las negociaciones de la Ronda de Doha

	Países desarrollados	Países en desarrollo
Patrocinadores del documento "W52"	Unión Europea, Suiza	Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, China, Colombia, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominica, Ecuador, Egipto, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, India, Indonesia, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Lesotho, Letonia, Madagascar, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Moldova, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Perú, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, República Kirguisa, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sierra Leona, Swazilandia, Sudáfrica, Suriname, Tanzanía, Tailandia, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Uganda, Zambia, Zimbabwe.
Propuesta conjunta	Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelandia.	Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, México, Nicaragua, Paraguay, República de Corea, República Dominicana, Sudáfrica, Taipei Chino.

Fuente: Secretaría de la OMC.

Nota: La República Dominicana es un país ACP y Sudáfrica está en el Grupo Africano, pero estos dos países son también patrocinadores del documento TN/IP/W/10/Rev.2 relativo a las indicaciones geográficas. El Ecuador es patrocinador de las dos propuestas.

Algunas cuestiones más son importantes por las coaliciones Norte-Sur que han inspirado. Un ejemplo es el Grupo de Amigos de las Negociaciones Antidumping, cuyos miembros se encuentran con más frecuencia en el lado de los demandados en las investigaciones antidumping que en el lado de los que las inician. La mayoría de sus 15 miembros son países en desarrollo, pero el grupo incluye también al Japón, Noruega y Suiza.[30] Cabe señalar que no incluye ni a la Unión Europea ni a los Estados Unidos. Se puede decir que estos dos Miembros están en una coalición informal que pretende conseguir que los compromisos que se asuman con respecto a la legislación antidumping no limiten seriamente su posibilidad de utilizar este instrumento de defensa comercial. Otra coalición Norte-Sur que merece mencionarse es la del Grupo de Amigos de los Peces. Este grupo, que pide que se reduzcan las subvenciones a la pesca, comprende países desarrollados (Australia, Estados Unidos, Islandia, Nueva Zelandia y Noruega) y países en desarrollo (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Pakistán y Perú). De vez en cuando, otros Miembros de la OMC se identifican con este grupo. Al contrario, un subgrupo de las economías pequeñas y vulnerables patrocinó una propuesta[31] con un punto de vista muy distinto. Los 15 miembros de este grupo son países en desarrollo.[32]

Notas

1 Para más información sobre la situación de cada uno de los Miembros de la OMC, con inclusión del año de su entrada en el GATT/OMC así como sobre el tiempo y tamaño de la misión que tienen, véase el apéndice 3.1.

2 Para un análisis más detallado de los orígenes de la expresión y la manera de negociar en la sala verde, véase el capítulo 6.

3 Muchas de las personas que dieron información para componer el Apéndice Biográfico no quisieron indicar en qué esfera habían recibido un título académico, por eso disponemos de más información sobre el nivel de ese título (que hemos recogido) que sobre la disciplina (sobre la que existe información en otros lugares).

4 Esta cifra no incluye los títulos de doctor honoris causa que han recibido algunas de estas personas.

5 En el capítulo 7 se recogen estadísticas más detalladas sobre esta cuestión, que demuestran que los miembros de los grupos especiales de solución de diferencias provienen sobre todo de países del "common-law" y que los Miembros del Órgano de Apelación son principalmente licenciados de facultades de Derecho de países del "common-law".

6 Como se analiza en el capítulo 15, los directores generales del GATT tenían mandatos que, por término medio, eran tres veces más largos que los de sus sucesores en la OMC.

7 Hay algunos embajadores ante la OMC que posteriormente fueron nombrados ministros, entre los que cabe citar fundamentalmente a los brasileños Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer y Celso Amorim (todos ellos fueron nombrados posteriormente ministros de Relaciones Exteriores) y Rubens Ricupero (que fue nombrado Ministro de Hacienda); igualmente, Tim Grosser (véase el Apéndice Biográfico, página 638), de Nueva Zelandia, pasó de Embajador a Ministro de Comercio. Sergio Marchi, del Canadá, parece ser el único cuya carrera se movió en dirección opuesta, ya que pasó de Ministro de Comercio (1997-1999) en el gobierno del Primer Ministro Jean Chrétien, a Embajador del Canadá ante la OMC (1999-2003). Este cambio fue motivado por lo que en muchos otros casos se considera una evasiva o un cliché, el deseo de pasar más tiempo con su familia. Tanto los ministros como los embajadores tienen horarios agotadores, pero generalmente los ministros están sometidos a exigencias mucho mayores que los embajadores.

8 Entre ellas cabe mencionar la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

9 Algunas misiones especializadas en la OMC representan también a un país ante una o varias organizaciones relacionadas con el comercio con sede en Ginebra, en especial la UNCTAD y la OMPI. En este sentido, podrían ser calificadas como misiones "especializadas en el comercio" más que como misiones "especializadas en la OMC".

10 Algunas de las misiones en Ginebra realmente desempeñan una triple función, ya que representan a sus países no solo ante la OMC y otras organizaciones internacionales con sede en Ginebra, sino también en la capital de Suiza, Berna.

11 Obsérvese que las cifras analizadas aquí no incluyen el personal de la Secretaría, los observadores de otras organizaciones internacionales o las distintas organizaciones no gubernamentales e institutos académicos que tienen su sede en Ginebra o en sus proximidades y que tienen relaciones con el GATT y la OMC.

12 Esta estimación se basa en datos facilitados informalmente por diplomáticos de numerosas misiones de ámbito general. Según esta información, el tiempo que dedica una misión a la OMC o a otras instituciones de Ginebra varía considerablemente y puede oscilar entre menos del 20% y más del 50%; la cifra de un tercio es un promedio muy aproximado. Los diplomáticos insisten también en que la respuesta dependerá del grado de prioridad del tema en un momento dado, de forma que la OMC puede atraer la mayoría o toda la atención de una misión durante los períodos de negociación intensa y no recibir prácticamente ninguna atención durante los tiempos "muertos". Asimismo, eso puede variar según lo que esté sucediendo en otras instituciones con sede en Ginebra.

13 Estas cifras pueden infraestimar la cuantía real del personal disponible en algunas misiones. En ocasiones, pueden aumentar su capacidad aprovechando la ayuda que les prestan estudiantes de sus países de origen, que quizá no reciban casi remuneración, pero que obtienen una experiencia muy valiosa. Algunos de estos estudiantes han desarrollado luego una carrera en esta esfera. Un ejemplo notable es el Embajador Ronald Saborío, de Costa Rica, que tiene el récord de longevidad como presidente de órganos de la OMC (véase el capítulo 14).

14 Obsérvese que tres misiones (Hong Kong, China; Macao, China; y Taipei Chino) están necesariamente especializadas en la OMC por el simple motivo de que estos Miembros de la OMC no están reconocidos en las Naciones Unidas como países independientes y, por consiguiente, no pueden estar representados como tales ante los organismos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra.

15 Entrevista con el autor.

16 En su constitución original, el Grupo de Cairns incluía tres países industrializados (Australia, Canadá y Nueva Zelandia), nueve países en desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, Fiji, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Uruguay) así como otro país que todavía no era una economía de mercado pero que posteriormente pasó a ser miembro de la Unión Europea (Hungría).

17 Los miembros del Grupo de la Paix eran, en uno u otro momento, 9 países industrializados (Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Islandia, Nueva Zelandia, Noruega, Suecia y Suiza), 11 países en desarrollo (Argentina, Chile, Colombia, Corea, Hong Kong, México, Pakistán, Perú, Singapur, Uruguay y el antiguo Zaire), y 2 países que no eran economías de mercado (Hungría y Checoslovaquia).

18 Entrevista del autor con Ujal Bhatia, 27 de septiembre de 2012.

19 Entrevista del autor con el Sr. Mamdouh, 25 de septiembre de 2012.

20 El primero de estos casos se examina en el capítulo 13; para los dos últimos casos véase el capítulo 10.

21 Por bloque formal se entiende el que tiene alguna de las características de una organización internacional, como basarse en un acuerdo en el que se establecen sus objetivos y normas, y tener una sede y una secretaría. En los bloques semiformales, la autoridad de la organización puede estar delegada en un miembro por turno rotatorio, pero no existe sede permanente ni secretaría.

22 En el caso de la OCDE, quizá sea más adecuado decir, que se percibe que actúa como un bloque, en la medida en que los términos "países de la OCDE" se utilizan a menudo indistintamente con los términos "países desarrollados" o "países industrializados".

23 Entrevista con el autor.

24 Véase *Programa de Trabajo de Doha: Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004*, documento WT/L/579 de la OMC, de 2 de agosto de 2004.

25 La Federación de Rusia se asoció con el G-7 en 1994 (es decir, al final de la etapa del GATT) y se sumó formalmente a lo que pasó a ser el G-8 en 1997.

26 Obsérvese que a lo largo de este libro el término G-20 se utiliza generalmente para designar este grupo, mientras que el otro grupo que lleva este mismo nombre o bien es identificado por el contexto o bien es denominado explícitamente "el G-20 de Cancún".

27 El hecho de que el llamado G-20 tuviera 23 miembros en 2012 ilustra la observación de que los grupos con denominaciones numéricas tienden a indicar el número original de sus miembros más que el número efectivo (véase el recuadro 3.1). Asimismo, el G-33 tenía 45 miembros en 2012. El hecho de que el Grupo de los Diez tenga actualmente 10 miembros le convierte en un caso casi único entre las coaliciones con denominación numérica por la exactitud de su denominación.

28 Obsérvese que los únicos grupos que aparecen en las figuras 3.2 y 3.3 son los formados en torno a cuestiones agrícolas per se. Otros grupos (por ejemplo, el de Miembros de Reciente Adhesión) adoptan también posturas sobre cuestiones agrícolas, entre otros temas.

29 Véase la *Propuesta de Proyecto de Decisión del Consejo de los ADPIC sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas*, documento TN/IP/W/10/Rev.4 de la OMC, de 31 de marzo de 2011, página 2.

30 Entre sus miembros figuran: Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Hong Kong, China; Israel; Japón; México; Noruega; República de Corea; Singapur; Suiza; Taipei Chino; Tailandia; y Turquía.

31 Véase Economías pequeñas y vulnerables: *declaración relativa a aspectos clave del artículo III del Anexo sobre las subvenciones a la pesca*, documento TN/RL/W/226/Rev.5 de la OMC, de 22 de septiembre de 2008.

32 Barbados, Cuba, Dominica, El Salvador, Fiji, Honduras, Jamaica, Maldivas, Mauricio, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Tonga.

Apéndice 3.1. Representación de los Miembros de la OMC, 2012

Miembro	Año de la adhesión al GATT	Forma de la adhesión al GATT	Año en que pasó a ser Miembro de la OMC	Tipo de delegación en 2012	Tamaño de la misión en 2012
Albania	–	–	2000	NU	3
Alemania	1951	Por adhesión	1995	OMC	9 OMC, 2 NU
Angola	1994	Por sucesión	1996	NU	9
Antigua y Barbuda	1987	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Arabia Saudita, Reino de la	–	–	2005	OMC	3
Argentina	1967	Por adhesión	1995	NU	7
Armenia	–	–	2003	NU	1
Australia	1948	Miembro inicial	1995	OMC	9
Austria	1951	Por adhesión	1995	OMC	4
Bahrein, Reino de	1993	Por sucesión	1995	NU	6
Bangladesh	1972	Por adhesión	1995	NU	6
Barbados	1967	Por sucesión	1995	NU	7
Bélgica	1948	Miembro inicial	1995	NU	12
Belice	1983	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Benin	1963	Por sucesión	1996	NU	9
Bolivia, Estado Plurinacional de	1990	Por adhesión	1995	NU	6
Botswana	1987	Por adhesión	1995	NU	10
Brasil	1948	Miembro inicial	1995	OMC	20
Brunei Darussalam	1993	Por sucesión	1995	NU	6
Bulgaria	–	–	1996	OMC	2
Burkina Faso	1963	Por sucesión	1995	NU	10
Burundi	1965	Por sucesión	1995	NU	4
Cabo Verde	–	–	2008	NU	2
Camboya	–	–	2004	NU	6
Camerún	1963	Por sucesión	1995	NU	9
Canadá	1948	Miembro inicial	1995	OMC	12
Chad	1963	Por sucesión	1996	NU	7
Chile	1949	Por adhesión	1995	OMC	5
China	1948	Miembro inicial**	2001	OMC	22
Colombia	1981	Por adhesión	1995	OMC	6
Congo	1963	Por sucesión	1995	NU	7
Costa Rica	1990	Por adhesión	1995	OMC	4
Côte d'Ivoire	1963	Por sucesión	1995	NU	15
Croacia	–	–	2000	NU	5
Cuba	1948	Miembro inicial	1995	NU	11
Chipre	1963	Por sucesión	1995	NU	5
Corea, República de	1967	Por adhesión	1995	NU	14
Dinamarca	1950	Por adhesión	1995	NU	4
Djibouti	1994	Por sucesión	1995	NU	3

Miembro	Año de la adhesión al GATT	Forma de la adhesión al GATT	Año en que pasó a ser Miembro de la OMC	Tipo de delegación en 2012	Tamaño de la misión en 2012
Dominica	1993	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Ecuador	–	–	1996	OMC	7
Egipto	1970	Por adhesión	1995	NU	13
El Salvador	1991	Por adhesión	1995	OMC	5
Emiratos Árabes Unidos	1994	Por sucesión	1996	OMC	4
Eslovenia	1994	Por adhesión	1995	NU	2
Estados Unidos	1948	Miembro inicial	1995	OMC	24
España	1963	Por adhesión	1995	OMC	9
Estonia	–	–	1999	NU	4
Ex República Yugoslava de Macedonia	–	–	2003	NU	3
Fiji	1993	Por sucesión	1996	Misión no residente	0
Filipinas	1979	Por adhesión	1995	OMC	10
Finlandia	1950	Por adhesión	1995	NU	7
Francia	1948	Miembro inicial	1995	OMC	10
Gabón	1963	Por sucesión	1995	NU	8
Gambia	1965	Por sucesión	1996	Misión no residente	0
Georgia	–	–	2000	NU	3
Ghana	1957	Por sucesión	1995	NU	4
Granada	1994	Por sucesión	1996	Misión no residente	0
Grecia	1950	Por adhesión	1995	NU	5
Guatemala	1991	Por adhesión	1995	OMC	4
Guinea	1994	Por sucesión	1995	NU	3
Guinea-Bissau	1994	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Guyana	1966	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Haití	1950	Por adhesión	1996	OMC	4
Honduras	1994	Por adhesión	1995	OMC	3
Hong Kong, China	1986	Por sucesión	1995	OMC	7
Hungría	1973	Por adhesión	1995	OMC	4
India	1948	Miembro inicial	1995	OMC	11
Indonesia	1950	Por sucesión	1995	NU	8
Irlanda	1967	Por adhesión	1995	NU	7
Islandia	1968	Por adhesión	1995	NU	4
Islas Salomón	1994	Por sucesión	1996	Misión no residente	0
Israel	1962	Por adhesión	1995	NU	5
Italia	1950	Por adhesión	1995	NU	5
Jamaica	1963	Por sucesión	1995	NU	7
Japón	1955	Por adhesión	1995	NU	20
Jordania	–	–	2000	NU	3
Kenya	1964	Por sucesión	1995	NU	14
Kuwait, Estado de	1963	Por sucesión	1995	NU	3
Lesotho	1988	Por sucesión	1995	NU	4
Letonia	–	–	1999	NU	2
Liechtenstein	1994	Por sucesión	1995	NU	3
Lituania	–	–	2001	NU	4

Miembro	Año de la adhesión al GATT	Forma de la adhesión al GATT	Año en que pasó a ser Miembro de la OMC	Tipo de delegación en 2012	Tamaño de la misión en 2012
Luxemburgo	1948	Miembro inicial	1995	NU	2
Macao, China	1991	Por sucesión	1995	OMC	5
Madagascar	1963	Por adhesión	1995	NU	3
Malawi	1964	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Malasia	1957	Por sucesión	1995	OMC	5
Maldivas	1983	Por adhesión	1995	Misión no residente	0
Malí	1993	Por adhesión	1995	NU	4
Malta	1964	Por adhesión	1995	NU	3
Marruecos	1987	Por adhesión	1995	NU	12
Mauricio	1970	Por sucesión	1995	NU	7
Mauritania	1963	Por adhesión	1995	NU	4
México	1986	Por adhesión	1995	OMC	13
Moldova, República de	–	–	2001	NU	1
Mongolia	–	–	1997	NU	5
Montenegro	–	–	2012	NU	3
Mozambique	1992	Por sucesión	1995	NU	2
Myanmar	1948	Miembro inicial	1995	NU	3
Namibia	1992	Por sucesión	1995	OMC	1
Nepal	–	–	2004	NU	2
Nicaragua	1950	Por adhesión	1995	NU	5
Níger	1963	Por sucesión	1996	NU	6
Nigeria	1960	Por sucesión	1995	OMC	6
Noruega	1948	Miembro inicial	1995	OMC	8
Nueva Zelandia	1948	Miembro inicial	1995	OMC	5
Omán	–	–	2000	NU	3
Países Bajos	1948	Miembro inicial	1995	NU	8
Pakistán	1948	Miembro inicial	1995	OMC	6
Panamá	–	–	1997	OMC	3
Papua Nueva Guinea	1994	Por sucesión	1996	Misión no residente	0
Paraguay	1994	Por adhesión	1995	NU	8
Perú	1951	Por adhesión	1995	NU	8
Polonia	1967	Por adhesión	1995	NU	4
Portugal	1962	Por adhesión	1995	NU	3
Qatar	1994	Por sucesión	1996	NU	7
Reino Unido	1948	Miembro inicial	1995	NU	6
República Centroafricana	1963	Por sucesión	1995	NU	3
República Checa*	1993	Por adhesión	1995	NU	3
República Democrática del Congo	1971	Por sucesión	1997	NU	2
República Dominicana	1950	Por adhesión	1995	NU	7
República Eslovaca*	1993	Por adhesión	1995	NU	3
República Kirguisa	–	–	1998	NU	2
Rumania	1971	Por adhesión	1995	NU	2
Rwanda	1966	Por sucesión	1996	NU	3
Saint Kitts y Nevis	1994	Succession	1996	Misión no residente	0

Miembro	Año de la adhesión al GATT	Forma de la adhesión al GATT	Año en que pasó a ser Miembro de la OMC	Tipo de delegación en 2012	Tamaño de la misión en 2012
Samoa	–	–	2012	Misión no residente	0
San Vicente y las Granadinas	1993	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Santa Lucía	1993	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Senegal	1963	Por sucesión	1995	NU	5
Sierra Leona	1961	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Singapur	1973	Por sucesión	1995	NU	14
Sri Lanka	1948	Miembro inicial	1995	NU	1
Sudáfrica	1948	Miembro inicial	1995	OMC	3
Suecia	1950	Por adhesión	1995	OMC	3
Suiza	1966	Por adhesión	1995	NU	8
Suriname	1978	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Swazilandia	1993	Por sucesión	1995	NU	6
Tailandia	1982	Por adhesión	1995	OMC	13
Taipei Chino	–	–	2002	OMC	17
Tanzanía	1961	Por sucesión	1995	NU	9
Togo	1964	Por sucesión	1995	Misión no residente	0
Tonga	–	–	2007	NU	2
Trinidad y Tabago	1962	Por sucesión	1995	NU	7
Túnez	1990	Por adhesión	1995	NU	4
Turquía	1951	Por adhesión	1995	OMC	10
Ucrania	–	–	2008	NU	5
Uganda	1962	Por sucesión	1995	NU	4
Unión Europea	–	–	1995	OMC	15
Uruguay	1953	Por adhesión	1995	OMC	5
Venezuela, República Bolivariana de	1990	Por adhesión	1995	NU	11
Viet Nam	–	–	2007	NU	11
Zambia	1982	Por sucesión	1995	NU	7
Zimbabwe	1948	Miembro inicial	1995	NU	11

Fuentes: La información sobre la situación de los países en el marco del GATT procede de GATT (1995), *Guía de las normas y usos del GATT*. La información sobre la situación de los países en el marco de la OMC procede del sitio Web de la OMC. La información sobre el tipo y el tamaño de las misiones de los países en Ginebra procede del directorio telefónico electrónico de la OMC.

Notas: Myanmar se llamaba Birmania cuando se adhirió al GATT, Sri Lanka se llamaba Ceilán y Zimbabwe se llamaba Rodesia del Sur. Chile debía figurar entre las 23 partes contratantes iniciales pero no terminó el procedimiento interno de aprobación en el plazo previsto y, por consiguiente, no pasó a ser parte contratante hasta principios de 1949. La República Libanesa y la República Árabe Siria fueron partes contratantes iniciales del GATT que se retiraron después de que se disolvió su unión aduanera en 1951; la República de Liberia se adhirió al GATT en 1950, pero se retiró en 1953. Estos tres países habían iniciado el proceso de adhesión a principios de 2013. * Checoslovaquia fue una de las partes contratantes iniciales del GATT; sus dos Estados sucesores se adhirieron individualmente después de su separación. ** China se retiró del GATT en 1951.

OMC: misión especializada en la OMC.

NU: misión general ante los organismos de las Naciones Unidas en Ginebra y la OMC.

Apéndice 3.2. Bloques y coaliciones de Miembros de la OMC en la Ronda de Doha

	Coaliciones basadas en intereses comunes						
	Intereses ofensivos			Intereses defensivos			Bloques regionales y de otro tipo
	AMNA	Agricultura	Otros	AMNA	Agricultura	Otros	
Coaliciones basadas en intereses ofensivos (56 Miembros)							
Alemania	O		W				E
Angola			W				9 A C L
Austria	O		W				E
Bélgica	O		W				E
Bulgaria	O		W				E
Burkina Faso		4	W				9 A C L
Burundi			W				9 A C L
Chad		4	W				9 A C L
Chipre	O		W				E
Colombia		G T	D F W				
Dinamarca	O		W				E
Djibouti			W				9 A C L
Eslovenia	O		W				E
España	O		W				E
Estonia	O		W				E
Ex República Yugoslava de Macedonia			W				
Finlandia	O		W				E
Francia	O		W				E
Gabón			W				9 A C
Gambia			W				9 A C L
Grecia	O		W				E
Guinea			W				9 A C L
Guinea-Bissau			W				9 A C L
Hong Kong, China			D				P
Hungría	O		W				E
Irlanda	O		W				E
Islas Salomón			W				9 C L
Italia	O		W				E
Lesotho			W				9 A C L
Letonia	O		W				E
Lituania	O		W				E
Luxemburgo	O		W				E
Malawi			W				9 A C L
Malasia		G					P
Malí		4	W				9 A C L
Malta	O		W				E
Marruecos			W				9 A
Mauritania			W				9 A C L

	Coaliciones basadas en intereses comunes						
	Intereses ofensivos			Intereses defensivos			Bloques regionales y de otro tipo
	AMNA	Agricultura	Otros	AMNA	Agricultura	Otros	
Países Bajos	O		W				E
Polonia	O		W				E
Portugal	O		W				E
Reino Unido	O		W				E
República Centroafricana			W				9 A C L
República Checa	O		W				E
República Democrática del Congo			W				9 A C L
República Eslovaca	O		W				E
Rumania	O		W				E
Rwanda			W				9 A C L
Sierra Leona			W				9 A C L
Singapur			D				P
Suecia	O		W				E
Swazilandia			W				9 A C
Tailandia		2 G	D W				P
Togo			W				9 A C L
Unión Europea	O		W				E
Uruguay		2 G					M
Coaliciones basadas en intereses defensivos (12 Miembros)							
Arabia Saudita, Reino de la						R	
Armenia					I	R	
El Salvador				V	3 S	H J	
Honduras				V	3 S	H J	
Jordania						R	
Macao, China				6			
Maldivas				V	S	H	9
Mongolia				V	3 S	R	
Omán						R	
República Dominicana			[W]*	V	3 S	H J	9 C
Ucrania						R	
Viet Nam						R	P
Coaliciones basadas en intereses ofensivos y defensivos (76 Miembros)							
Albania			W			R	
Antigua y Barbuda			W	V	3		9 C
Argentina		2 G	F	N		J	M
Australia	O	G	F			J	P
Barbados			W	V	3 S	H	9 C
Belice			W		3		9 C
Benin		4	W		3		
Bolivia, Estado Pluri. de		2		V	3 S		

	Coaliciones basadas en intereses comunes						
	Intereses ofensivos			Intereses defensivos			Bloques regionales y de otro tipo
	AMNA	Agricultura	Otros	AMNA	Agricultura	Otros	
Botswana			W		3		9 A C
Brasil		2 G	D W	N			M
Cabo Verde			W			R	9 A C
Camerún			W	6			9 A C
Canadá	O	G				J	P
Chile		2 G	D F			J	P
China		2	W		3	R	P
Congo			W	6	3		9 A C
Corea, República de			D		1 3	J	P
Costa Rica		G T	D			J	
Côte d'Ivoire			W	6	3		9 A C
Croacia			W			R	
Cuba		2	W	6	3 S	H	9 C
Dominica			W	V	3	H	9 C
Ecuador		2 T	F W			J R	
Egipto		2	W	N			9 A
Estados Unidos	O		F			J	P
Fiji			W	V	S	H	9 C
Filipinas		2 G		N	3		P
Georgia			W			R	
Ghana			W	6			9 A C
Grenada			W	V	3		9 C
Guatemala		2 G T		V	3 S	J	
Guyana			W		3		9 C
Haití			W		3		9 C L
India		2	W	N	3		
Indonesia		2 G	W	N	3		P
Islandia			F W		1		
Israel			D		1	J	
Jamaica			W	V	3	H	9 C
Japón	O		D		1	J	P
Kenya			W	6	3		9 A C
Liechtenstein			W		1		
Madagascar			W		3		9 A C L
Mauricio			W	6	1 3 S	H	9 A C
México		2	D			J	P
Moldova			W		I	R	
Mozambique			W		3		9 A C L
Namibia			W	N			9 A C
Nicaragua		T		V	3 S	H J	
Níger			W				9 A C L
Nigeria		2	W	6	3		9 A C
Noruega	O		D F		1		
Nueva Zelandia	O	G	F			J	P
Pakistán		2 G	F W		3		

	Coaliciones basadas en intereses comunes						
	Intereses ofensivos			Intereses defensivos			Bloques regionales y de otro tipo
	AMNA	Agricultura	Otros	AMNA	Agricultura	Otros	
Panamá		T			3	R	
Papua Nueva Guinea			W	V	S	H	9 C P
Paraguay		2 G		V	S	J	M
Perú		2 G T	F W		3		P
República Kirguisa			W		I	R	
Saint Kitts y Nevis			W	V	3		9 C
San Vicente y las Granadinas			W	V	3	H	9 C
Santa Lucía			W	V	3	H	9 C
Senegal			W		3		9 A C L
Sri Lanka			W	6	3		
Sudáfrica		2 G	[W]*	N		J	9 A C
Suiza	O		D W		1		
Suriname			W	6	3		9 C
Taipei Chino			D		1	J R	P
Tanzanía		2	W		3		9 A C L
Tonga			W			H R	C
Trinidad y Tabago			W	V	3 S		9 C
Túnez			W	N			9 A
Turquía			D W		3		
Uganda			W		3		9 A C L
Venezuela, República Bolivariana de		2		N	3		
Zambia			W		3		9 A C L
Zimbabwe		2	W	6	3		9 A C
Coaliciones no basadas en intereses (6 Miembros)							
Bangladesh							9 L
Brunei Darussalam							P
Camboya							9 L
Myanmar							9 L
Nepal							9 L
Samoa							9 C L
Miembros que no están en ninguna coalición (5 Miembros)							
Bahrein, Reino de							
Emiratos Árabes Unidos							
Kuwait, Estado de							
Montenegro							
Qatar							

Fuente: Secretaría de la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm, consultado el 6 de junio de 2013.

Notas: * La República Dominicana está en el Grupo de países ACP y Sudáfrica está en el Grupo Africano, lo que quiere decir que los dos son patrocinadores del documento "W52", pero los dos son también patrocinadores del documento TN/IP/W/10/Rev.2 relativo a las indicaciones geográficas.

Identificación de los bloques:
9 = Grupo de los Noventa
A = Grupo Africano
C = países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)
E = Unión Europea
L = países menos adelantados (PMA)
M = MERCOSUR (Mercado Común del Sur)
P = Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC)

Identificación de las coaliciones:
1 = Grupo de los Diez (intereses defensivos en la esfera de la agricultura)
2 = Grupo de los 20 (intereses ofensivos con respecto a las subvenciones agrícolas)
3 = Grupo de los 33, también denominado "Amigos de los productos especiales" (intereses defensivos con respecto al acceso a los mercados de productos agrícolas)
4 = los Cuatro del Algodón (intereses ofensivos con respecto a las subvenciones y los aranceles al algodón)
6 = países a los que se refiere el párrafo 6 (intereses defensivos con respecto al acceso a los mercados de productos agrícolas)
D = Amigos de las Negociaciones Antidumping (intereses ofensivos con respecto a las normas)
F = Amigos de los Peces (intereses ofensivos con respecto a las subvenciones a la pesca)
G = Grupo de Cairns (intereses ofensivos con respecto a las subvenciones agrícolas)
H = economías pequeñas y vulnerables - normas (intereses defensivos con respecto a las subvenciones a la pesca)
I = economías en transición de ingreso bajo (intereses defensivos con respecto a la agricultura)
J = patrocinadores de la "Propuesta conjunta" (intereses defensivos con respecto a las indicaciones geográficas)
N = AMNA-11 (intereses defensivos con respecto al AMNA)
O = Amigos de la Ambición (intereses ofensivos con respecto al AMNA)
R = miembros de reciente adhesión
S = economías pequeñas y vulnerables - agricultura (intereses defensivos con respecto a la agricultura)
T = Grupo de Productos Tropicales (intereses ofensivos con respecto al acceso a los mercados de productos agrícolas)
V = economías pequeñas y vulnerables - AMNA (intereses defensivos con respecto al AMNA)
W = patrocinadores del documento "W52" (intereses ofensivos con respecto a las indicaciones geográficas)

4 Adhesiones

Ha mandado al club un telegrama que decía: "RUEGO ACEPTEN MI RENUNCIA. NO ME INTERESA PERTENECER A NINGÚN CLUB QUE ME ACEPTE COMO SOCIO".

Groucho Marx, refiriéndose al Friars Club de Beverly Hills
Groucho y yo (1959)

Introducción

Una de las áreas de negociación más activas en la etapa de la OMC es la de las adhesiones. Entre 1995 y 2012 se adhirieron a la OMC 30 países y otros 25 buscaban la adhesión al final de ese período (véase el apéndice 4.1). Las adhesiones finalizadas alcanzaron un promedio de 1,7 Miembros nuevos por año, algo más de la mitad de la tasa de adhesiones al GATT entre 1984 y 1994 (3,2). Los nuevos Miembros que se adhirieron a la OMC superaban en mucho, por su tamaño, a los últimos países que se adhirieron al GATT y entre ellos figuraban algunas de las mayores economías del mundo. Muy bien puede decirse que el valor de las adhesiones finalizadas desde que la OMC inició su existencia es igual o superior al de las ganancias que cabría razonablemente esperar de una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha. Cuando se completen las adhesiones pendientes, la OMC estará muy cerca de convertirse en una organización de carácter universal.

Entre las adhesiones que se han producido en la etapa de la OMC predominan tres tipos de países que habían estado marginados en la etapa del GATT. De los 30 países que se habían adherido a la OMC hasta finales de 2012, 9 formaban parte anteriormente de la Unión Soviética y otros 10 habían sido o seguían siendo economías no de mercado; de los 25 países que estaban entonces en proceso de adhesión, 7 eran igualmente antiguas repúblicas soviéticas o de Yugoslavia. La incorporación de estos países a la OMC representa una de las diferencias fundamentales entre la etapa del GATT y la de la OMC. De los países que en 2012 habían finalizado ya el proceso de adhesión, cuatro estaban clasificados por las Naciones Unidas como países menos adelantados (PMA), lo mismo que nueve de los países cuyo proceso de adhesión seguía en curso en 2013. La tercera categoría importante estaba constituida por los países exportadores netos de petróleo, que eran tres de los que ya habían finalizado el proceso de adhesión y siete de los que todavía no lo habían finalizado. Todos los países que habían finalizado el proceso de adhesión en 2012, salvo cuatro, estaban incluidos en una o dos de esas tres categorías de países antiguamente marginados, lo mismo que todos los que no habían finalizado todavía el proceso de adhesión, salvo cinco. Dicho de otro

modo, estas tres categorías abarcaban 46 de los 55 países que entre 1995 y 2012 pasaron por alguna de las etapas del proceso de adhesión.

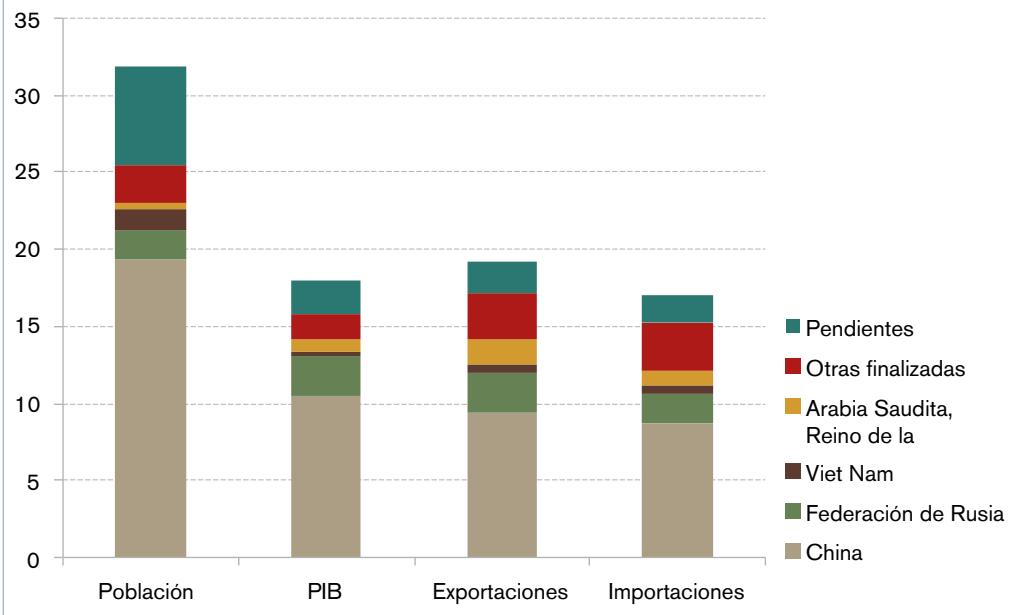
Adherirse a la OMC es muy distinto de hacerlo a otras organizaciones internacionales, la mayoría de las cuales funciona bajo el principio implícito de que, si no se plantean problemas políticos claramente importantes o dificultades diplomáticas especialmente difíciles, todos los Estados soberanos tienen el presunto derecho de pertenecer a ellas. Puede que haya acuerdos que firmar, contribuciones que pagar y otras obligaciones que cumplir, pero el proceso de adhesión rara vez es gravoso o largo. Generalmente no conllevará un examen formal de las leyes y políticas vigentes del país y menos aún peticiones de que se introduzcan modificaciones como condición de entrada. Como ejemplo de instituciones universales de este tipo cabe citar las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de la Salud. La adhesión a la OMC, en cambio, supone un proceso largo de examen y negociación en el que el país que solicita la adhesión está obligado a hacer amplias concesiones. La negociación es un asunto deliberadamente unilateral, en el que todas las peticiones y solicitudes proceden de los Miembros ya existentes y toda la carga del ajuste recae en el país que solicita la adhesión. La diferencia entre la OMC y otras organizaciones internacionales se puede ilustrar con el ejemplo de China. Antes de que este país iniciara el proceso de adhesión al GATT y luego a la OMC, primero volvió a ingresar en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, otras dos instituciones de las que había sido miembro fundador (antes de la revolución de 1949). En comparación con la adhesión de China a la OMC, que tardaría 15 años en concluirse, la vuelta a estas dos instituciones fue notablemente rápida: China presentó sus solicitudes formales en febrero de 1980 y tres meses más tarde había vuelto a las dos organizaciones.[1]

Con la adhesión de China a la OMC, sumada a las de la Federación de Rusia, el Reino de la Arabia Saudita, Viet Nam y otros 26 nuevos Miembros, la parte correspondiente al conjunto de los Miembros de la OMC en el PIB mundial aumentó un 15,8% (véase la figura 4.1). Aportaron un suplemento de un 17,1% de exportaciones mundiales, un 15,3% de importaciones y un 25,5% de población mundial. Esta expansión es dinámica, ya que algunos de los países que se adhirieron a la OMC han crecido desde entonces a un ritmo mucho mayor que el de los Miembros iniciales. En lo que respecta a los países que no habían finalizado todavía el proceso de adhesión a finales de 2012, representaban colectivamente un porcentaje relativamente pequeño del PIB mundial (2,2%) así como de las exportaciones (2,1%) y de las importaciones (1,7%), pero un porcentaje mayor de la población mundial (6,4%).

Cómo se realizan las adhesiones

Aunque la OMC puede diferenciarse del GATT en muchísimos aspectos, las diferencias entre el proceso de adhesión a una y otra organización son más cuantitativas que cualitativas. El proceso de adhesión a la OMC abarca una serie de cuestiones más amplias

Figura 4.1. Tamaño relativo de los Miembros que se adhirieron a la OMC: proporción de los totales mundiales, en %



Fuente: Datos del Banco Mundial.

Nota: Los datos relativos a las exportaciones e importaciones abarcan las mercancías y los servicios. Miembros en 2012 sobre la base de datos de 2011. "Pendientes" = datos agregados correspondientes a todos los demás Miembros cuya adhesión a la OMC estaba en curso a finales de 2012. "Otras finalizadas" = datos agregados correspondientes a todos los demás Miembros que finalizaron el proceso de adhesión antes de terminar 2012.

y tiende a tardar más en concluirse, pero es bastante similar a lo que ya era en la última etapa del GATT en términos de procedimiento y políticos. Kim (2010: 12) encontró tanta continuidad como cambio al examinar "la inmovilidad de las pautas de negociación sobre temas comerciales y sobre obstáculos al comercio en el GATT y en la OMC". Estas pautas, tal y como se manifestaron en las negociaciones de adhesión de los países a la OMC, han permitido que los Miembros que ocupaban una posición dominante en la etapa del GATT conservaran intacta su autoridad en la nueva institución.

Herencia del GATT

El primer conjunto de negociaciones para la adhesión al GATT tuvo lugar en el marco de la Ronda de Annecy, en 1949, cuando 10 nuevos países solicitaron la adhesión. Los protocolos de adhesión de los solicitantes obligaban a estos a aceptar las normas del GATT, cumplir los compromisos adicionales que las partes contratantes habían asumido en

Annecy y negociar con las partes contratantes existentes para establecer sus propias listas de concesiones. Las adhesiones negociadas durante esta ronda establecieron dos importantes precedentes para los siguientes cuatro decenios. Uno es que, en la mayoría de las adhesiones, el "peaje de entrada" del solicitante se negoció al mismo tiempo que una de las ocho rondas de negociaciones multilaterales de comercio que tuvieron lugar bajo los auspicios del GATT. Esto facilitaba a muchos países la aceptación de la adhesión en términos de política interna, en la medida en que sus negociadores podían tratar de obtener concesiones arancelarias o compromisos de otro tipo de los países que ya eran partes contratantes tan pronto como se concluyeran las negociaciones de adhesión. En segundo lugar, las concesiones hechas por los solicitantes en la Ronda de Annecy no fueron particularmente onerosas, ya que suponían un número relativamente pequeño de concesiones arancelarias. La mayoría de las adhesiones hasta el final de la Ronda de Tokio (1973-1979) se atuvieron a una pauta semejante y fueron relativamente fáciles para los países solicitantes más pequeños.

En sus comienzos el sistema multilateral presentaba un buen equilibrio entre países desarrollados y en desarrollo, pero con el paso del tiempo se incorporaron más países en desarrollo que desarrollados. El GATT empezó, entre 1948 y 1949[2], con 11 países industrializados y 12 países en desarrollo (véase el cuadro 4.1). Las adhesiones y sucesiones que tuvieron lugar en 1949 y en el decenio de 1950 mantuvieron esta paridad general, y en el decenio de 1960 se adhirieron ocho países desarrollados. A partir del decenio de 1960, quedaban menos países desarrollados por adherirse y el final del colonialismo supuso un crecimiento continuo del número de países recién independizados. A partir de ese momento, la gran mayoría de las adhesiones al GATT fueron de países en desarrollo. En el decenio de 1960 se adhirieron nueve países que hoy serían considerados industrializados pero que en aquel momento eran principalmente países en desarrollo (República de Corea)[3], comunistas (Polonia y Yugoslavia), o países todavía al margen del desarrollo europeo (Chipre, España, Islandia, Irlanda y Portugal). Suiza fue un caso especial: su adhesión se había retrasado debido a su tradición de neutralidad diplomática. Los 30 países restantes que se adhirieron en el decenio de 1960 eran países en desarrollo en ese momento, y a partir de ese momento las partes contratantes del GATT pertenecían en su mayoría al mundo en desarrollo. Los nueve países que se adhirieron en el decenio de 1970 eran o bien comunistas (Hungría) o en desarrollo, y en el decenio de 1980 se adhirieron otros 11 países en desarrollo. Durante la primera mitad del decenio de 1990 se produjo una gran ola de adhesiones y sucesiones compuesta por 30 países en desarrollo, y Liechtenstein fue el último país industrializado que se adhirió (1994). Durante ese decenio se produjo también el caso especial de las adhesiones de la República Checa y Eslovaquia: Checoslovaquia era una parte contratante original del GATT pero el 1º de enero de 1993 la República Checa y la República Eslovaca volvieron a adherirse por separado.

Cuadro 4.1. Aumento del número de miembros del sistema multilateral de comercio acontecimientos principales:

Etapa del GATT	
Decenio de 1940	Nace el GATT en 1948 el GATT con 23 partes contratantes iniciales; otras 11 se adhieren en 1949.
Decenio de 1950	Pasan a ser partes contratantes 15 países por adhesión y 2 por sucesión, y 4 se retiran.
Decenio de 1960	Pasan a ser partes contratantes 12 países por adhesión y 21 por sucesión.
Decenio de 1970	Pasan a ser partes contratantes 9 países por adhesión y 4 por sucesión.
Decenio de 1980	Pasan a ser partes contratantes 6 países por adhesión y 5 países por sucesión.
Decenio de 1990	Pasan a ser partes contratantes 9 países por adhesión y 20 por sucesión.
Etapa de la OMC	
1996	Se adhieren Bulgaria y el Ecuador.
1997	Se adhieren Mongolia y Panamá.
1998	Se adhiere la República Kirguisa.
1999	Se adhieren Estonia y Letonia.
2000	Se adhieren Albania, Croacia, Georgia, Jordania y Omán.
2001	Se adhieren China, Lituania y la República de Moldova.
2002	Se adhiere el Taipei Chino.
2003	Se adhieren Armenia y la ex República Yugoslava de Macedonia.
2004	Se adhieren Camboya y Nepal.
2005	Se adhiere el Reino de la Arabia Saudita.
2007	Se adhieren Tonga y Viet Nam.
2008	Se adhieren Cabo Verde y Ucrania.
2012	Se adhieren la Federación de Rusia, Montenegro, Samoa y Vanuatu.
2013	Se adhieren la República Democrática Popular Lao y Tayikistán.

Nota: Las adhesiones de 2013 abarcan hasta el mes de marzo.

La mayoría de los países en desarrollo que se sumaron al GATT realmente no lo hicieron por adhesión sino más bien por sucesión. Muchos de los países que obtuvieron su independencia de potencias coloniales en el período de posguerra, con inclusión de la mayoría de los países del Caribe y de África, así como de algunas partes de Asia, el Oriente Medio e incluso Europa, tuvieron la posibilidad de adherirse al GATT en virtud de las condiciones especiales establecidas en el párrafo 5 c) del artículo XXVI. Esta disposición, que actualmente no tiene equivalente en la OMC, ofrecía a las antiguas colonias de las partes contratantes del GATT un camino muy fácil para adquirir *de facto* la condición de parte contratante del GATT al obtener la independencia. Un país podía entonces convertirse en parte contratante de pleno derecho por sucesión, un proceso que implicaba un examen mucho menos profundo de su régimen comercial y menores compromisos nuevos que el proceso ordinario de adhesión al GATT previsto en el artículo XXXIII. La mitad exactamente (64) de los 128 países que se sumaron al GATT lo hicieron a través de este proceso de sucesión. Algunos países se adhirieron al GATT por sucesión inmediatamente después de obtener la independencia y algunos esperaron años antes de dar este paso.[4]

Varios de los países que estaban negociando todavía cuando la OMC inició su existencia muy posiblemente hayan lamentado no haber aprovechado esa posibilidad. Algunos de ellos

rechazaron el GATT y la vía de la adhesión por sucesión por motivos ideológicos, ya que consideraban que la institución y la norma eran vestigios del colonialismo. La mayoría de los países que se adhirieron al GATT por sucesión eran antiguas colonias de Francia o del Reino Unido, pero en algunos casos el camino a la independencia de una metrópoli y la entrada en el GATT por sucesión fue *sui generis*. Liechtenstein es un ejemplo de ello, ya que entró en el GATT en 1994 por sucesión basándose en su anterior unión aduanera con Suiza. Singapur es otro ejemplo notable: entró en el GATT en 1973 por sucesión después de haber obtenido la independencia de Malasia en 1965 y figura entre los varios países sucesores que intervinieron de forma muy activa en las negociaciones en el marco del GATT y luego de la OMC. Lo mismo se puede decir de Hong Kong, China; Indonesia; y Jamaica. La sucesión fue también el camino seguido para entrar en el GATT por Chipre y Malta, que tras convertirse en miembros de la UE entraron a formar parte del mayor bloque comercial existente en la OMC.

Muchos de los países que se adhirieron al GATT durante el decenio de 1980 y principios del de 1990 se toparon con un proceso más exigente de lo que lo había sido en los últimos decenios. Los negociadores de los principales países comerciantes insistían cada vez más en utilizar el proceso de adhesión al GATT como medio de conseguir que el régimen comercial del país solicitante fuera compatible con las normas y principios del sistema. Baste el ejemplo de México para apreciar las diferencias entre las prácticas de adhesión al GATT antes y después del cambio de política. México había negociado inicialmente su adhesión durante la Ronda de Tokio, pero en 1980 decidió no aplicar el protocolo de adhesión que había concluido en 1979. El país cambió de nuevo de rumbo a mediados del decenio de 1980, pero el protocolo de adhesión que negoció en 1985 era mucho más exigente que el negociado seis años antes. Mientras que el protocolo de 1979 consistía en poco más que una lista de concesiones arancelarias y el compromiso obligatorio de cumplir las normas del GATT, el segundo protocolo implicaba consolidar todo el Arancel aduanero al 50%, aceptar 373 concesiones de aranceles inferiores a ese techo y comprometerse a aceptar los códigos del GATT relativos a las subvenciones y las medidas compensatorias, los procedimientos para el trámite de licencias de importación, las medidas antidumping, las normas técnicas y la valoración en aduana. El segundo protocolo era también menos permisivo que el anterior documento en lo tocante a determinadas exclusiones sectoriales que México quería conseguir. Se sentó así una pauta para las 12 adhesiones de países en desarrollo que se concluyeron durante la Ronda Uruguay, que fueron más difíciles que las que se produjeron durante el período comprendido entre 1949 y 1979 pero que, aun así, abarcaban menos cuestiones que las adhesiones a la OMC. La principal diferencia es que el régimen del GATT no había incorporado todavía las nuevas cuestiones que se estaban negociando en esa ronda y, por consiguiente, los países que se adherían no tenían obligación de asumir compromisos con respecto a los servicios, la propiedad intelectual y la inversión, ni sobre otras cuestiones agrícolas distintas de los aranceles.

El proceso de adhesión

La negociación de una adhesión es un asunto deliberadamente unilateral, en el que todas las peticiones proceden de los Miembros ya existentes y toda la carga del reajuste recae en el

país que solicita la adhesión. El país solicitante no tiene derecho a pedir concesiones arancelarias ni compromisos en materia de servicios a los Miembros existentes. El artículo XII del Acuerdo sobre la OMC y su predecesor, el artículo XXXIII del GATT, establecen un marco para el desarrollo de las negociaciones relativas a una adhesión. El texto relativamente escueto del primer artículo establece que "[t]odo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores ... podrá adherirse al presente Acuerdo en condiciones que habrá de convenir con la OMC". Esta disposición no detalla los compromisos concretos que se espera que asuman los países que solicitan la adhesión ni establece unas normas claras que deban cumplirse ni identifica el ámbito y el alcance de las demandas que pueden formularse. Dichos aspectos se establecieron en la práctica y, dada la redacción escueta del artículo, pueden evolucionar en el futuro por caminos distintos.

Para simplificar, la negociación de una adhesión se divide en dos etapas. La primera es un proceso de descubrimiento en el que el país solicitante describe su régimen económico y comercial en un documento detallado, denominado Memorándum sobre el régimen de comercio exterior, tras lo cual debe responder a las numerosas preguntas que plantean los Miembros ya existentes de la OMC. La segunda etapa es una etapa de negociación que tiene dos componentes. En parte es un proceso multilateral en el que los Miembros de la OMC negocian colectivamente con el país solicitante sobre múltiples cuestiones. Las negociaciones también tienen un componente bilateral, en el que los distintos Miembros de la OMC negocian con el solicitante compromisos muy específicos de acceso a los mercados. Estos compromisos se refieren principalmente a los tipos de los aranceles aplicables a las mercancías y al comercio de servicios.

El resultado final del proceso se concreta en dos documentos. Uno es un Protocolo de Adhesión muy breve, de dos páginas, que se ajusta a un modelo sencillo, en el que se establece la adhesión del país y se remite al otro documento, más sustantivo: el informe del Grupo de Trabajo, que es mucho más largo y detallado. Aunque a primer vista pueda parecer un documento simplemente descriptivo, este contrato incluye muchos párrafos que detallan los compromisos del país que solicita la adhesión.[5] Estos párrafos normalmente vienen después de otros en los que se examina una cuestión determinada e incluyen un resumen de las opiniones sobre el asunto manifestadas por el solicitante y por los Miembros existentes de la OMC. A continuación se hace una declaración sobre las medidas que el país que solicita la adhesión se compromete a adoptar (o las medidas que promete *no* adoptar), seguidas siempre por una oración que termina el párrafo: "El Grupo de Trabajo toma nota de estos compromisos". Y para asegurarse de que nadie tiene ninguna duda sobre el lugar donde se encuentran las partes más sustantivas del documento, todos los párrafos que incluyen estas declaraciones se enumeran al final del informe del Grupo de Trabajo. Por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión del Reino de la Arabia Saudita[6] tiene 155 páginas, más unos anexos en los que se detallan los compromisos más concretos asumidos con respecto a las mercancías y los servicios. En el informe hay 59 párrafos en los que se especifican los compromisos contraídos por la Arabia Saudita en materia de mercancías y de servicios. Una vez concluidas las negociaciones, el Protocolo de Adhesión se abre a la firma del gobierno del

país que ha solicitado la adhesión y de los Miembros de la OMC. Las normas establecen formalmente que se necesita una mayoría de dos tercios para la aceptación, pero en la práctica las adhesiones, como todas las demás decisiones en la OMC, se basan en el consenso. Esto significa que cada uno de los miembros del club tiene la posibilidad de "depositar una bola negra" y descartar así a un solicitante.

La mayoría de las demandas dirigidas a los solicitantes procede de un pequeño círculo de Miembros. Tanto en las negociaciones multilaterales como en las bilaterales, unos pocos Miembros desarrollados plantean casi todas las preguntas y demandas que se hacen a los países que solicitan la adhesión, lo que queda claramente de manifiesto en una observación que hizo el negociador jefe de China para la adhesión en una conversación interna, en la que señaló que cuando se estancaron las negociaciones "pensábamos que las negociaciones de adhesión al GATT eran multilaterales".

> Si los Estados Unidos no nos decían nada, podíamos dirigirnos a otras partes contratantes, como la Unión Europea, el Japón o nuestros amigos del Tercer Mundo. Pero, para nuestra sorpresa, la primera pregunta que nos hacían siempre era la misma: ¿Han hablado con los Estados Unidos? Entonces nos dimos cuenta de que los Estados Unidos eran la potencia hegemónica absoluta en la organización. De forma que si China se encontraba en un punto muerto con los Estados Unidos, ningún país nos podía ayudar a salir de él (citado en Liang, 2002: 702).

La diplomacia de las adhesiones se ha ido endureciendo con el paso del tiempo, de modo que los países solicitantes y los países de reciente adhesión han planteado preocupaciones con respecto al proceso y sus consecuencias. En un debate entre los países Miembros sobre el proceso de adhesión celebrado en el año 2000, algunos Miembros señalaron que "el proceso de adhesión era a menudo largo y demasiado gravoso para algunos gobiernos en proceso de adhesión", indicaron que "la etapa de análisis fáctico, en particular, parecía ser indebidamente larga, inquisitorial y frecuentemente reiterativa" y pidieron que se simplificase el proceso.[7] En aquel momento el proceso de adhesión duraba, por término medio, menos de seis años, pero en años posteriores ese promedio casi se triplicó.

Menor frecuencia de las adhesiones y duración creciente de los procesos de adhesión

La frecuencia de las adhesiones ha disminuido con el paso del tiempo. Dos docenas de adhesiones que se habían iniciado en la última etapa del GATT se prolongaron a la etapa de la OMC y los negociadores se vieron obligados a negociar un conjunto más amplio de concesiones que reflejaba el ámbito ampliado de la nueva institución. Cuatro de estos países remanentes de la etapa del GATT estaban negociando todavía su adhesión en 2013. Durante los primeros cinco años de existencia de la OMC, otros 17 países solicitaron la adhesión. Quince países completaron el proceso entre 1996 y 2001, pero después de esa ola inicial se produjo una disminución de la tasa de conclusión de negociaciones y de

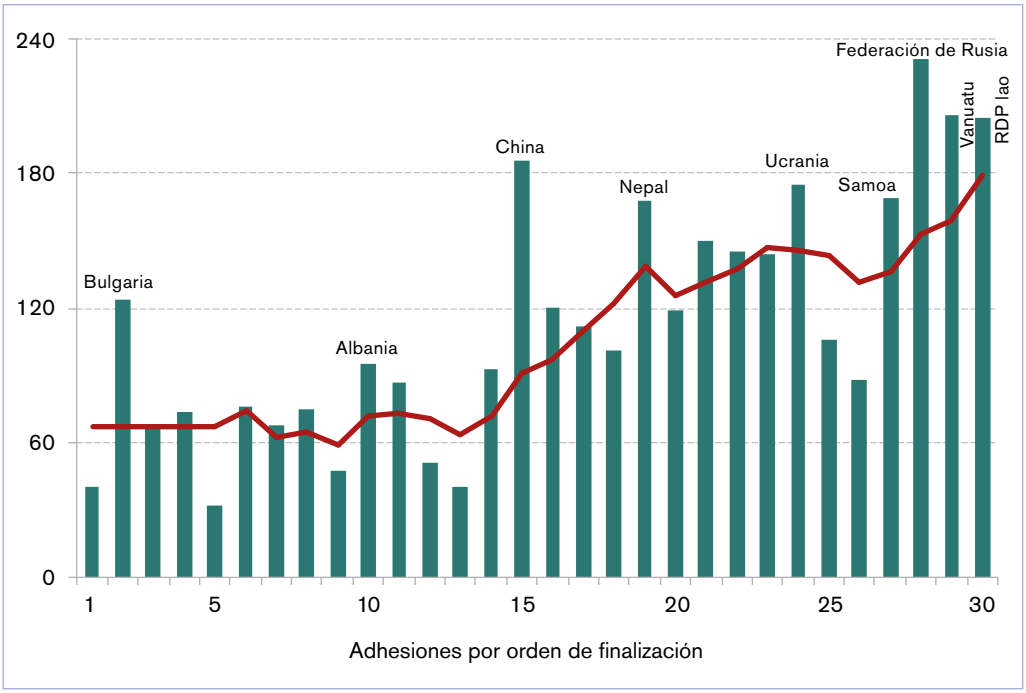
iniciación de otras nuevas. Entre 2002 y 2012 se adhirieron 14 países, lo que representa un ritmo aproximado de 1 cada 10 meses, es decir, más o menos la mitad del ritmo observado entre 1996 y 2001. De 1995 a 2007 hubo al menos un solicitante nuevo cada año, dejando aparte el año excepcional de 2002, pero a partir de 2008 hubo cinco años sucesivos en que no hubo ningún solicitante nuevo.

Si bien el ritmo de las solicitudes se ha frenado, la duración del proceso se ha alargado. Como puede verse en la figura 4.2, durante los primeros años los procesos de adhesión duraban, en promedio, un poco más de 5 años, pero este plazo empezó a prolongarse después de las primeras 15 adhesiones. Las negociaciones más breves fueron las de la República Kirguisa, que se completaron en diciembre de 1998 y duraron solo 2 años y 8 meses; las más largas fueron las de la Federación de Rusia, que se prolongaron durante 19 años y 2 meses. Y puede que este último ejemplo no sea el récord ya que, en 2013, las negociaciones para la adhesión de Argelia estaban en curso desde hacía un cuarto de siglo y no daban señales de acabar pronto. De los 25 países que siguen en proceso de adhesión, 16 llevan en él más de 12 años (véase el cuadro 4.1 B del apéndice).

¿A qué obedece esta prolongación de las negociaciones? Existe solo una vaga relación entre la magnitud económica de una adhesión y la cantidad de tiempo que se necesita para completar el proceso. Los procesos de adhesión de grandes economías como China, la Federación de Rusia y el Reino de la Arabia Saudita figuran entre los más largos, pero también se incluyen en esta grupo los de Nepal, Samoa y Vanuatu. La duración de las negociaciones de adhesión está determinada por al menos tres factores: la magnitud de los reajustes que necesita hacer un país para cumplir las normas de la OMC, el nivel de exigencia de las demandas que le formulan los Miembros existentes y el vigor con el que negocie estos asuntos con los Miembros de la OMC el país que solicita la adhesión.

Una de las explicaciones de la creciente duración de las negociaciones parece casi tautológica. Jones (2010: 69), en un análisis por regresión en el que la duración total de un proceso de adhesión a la OMC era la variable dependiente, constató que el proceso tendía a ser más largo para cada nuevo solicitante. Concluyó que "con cada nuevo proceso de adhesión a la OMC, … el tiempo de duración, desde la solicitud a la adhesión formal, ha aumentado aproximadamente entre 3,3 y 4,4 meses, manteniéndose iguales las demás condiciones". Ahora bien, esto, más que una explicación, es una medición. Esta ha sido la única variable examinada por Jones (2010) que resultó ser siempre relevante en términos estadísticos. Otras variables sirven de apoyo para la tesis de que los procesos de adhesión tienden a ser más largos cuando los Miembros de la OMC existentes tienen más intereses en juego, así como las observaciones en el sentido de que las negociaciones son más largas en el caso de los países que antes de su adhesión tienen unos aranceles relativamente elevados y/o suministran volúmenes relativamente importantes de mercancías a los principales países industrializados, pero en este caso las pruebas son menos convincentes en términos estadísticos.[8] Una causa contribuyente ha sido el mayor nivel de participación de países de tamaño medio en el proceso de negociación, que ya no está monopolizado por los países de la Cuadrilateral.

Figura 4.2. Duración de las negociaciones de adhesión a la OMC, 1996-2012



Fuente: Cálculos del autor a partir de datos consultados en: www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/status_s.htm y www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm.

Nota: Las barras muestran la duración individual de los procesos de adhesión en número de meses; la línea muestra la media móvil de las cinco adhesiones más recientes.

Condiciones acordadas en el marco de las adhesiones

Los países tienen diferentes puntos de vista sobre el objetivo de las adhesiones. Los solicitantes suelen pensar que ser Miembro de la OMC es hoy un atributo esencial de la condición de Estado, de la misma manera que la participación en las Naciones Unidas es prácticamente universal, y que su solicitud de adhesión debería ser tratada como si se unieran a un club en el que ser socio es un derecho. Los Miembros ya existentes, y en especial los que asumen la dirección de las negociaciones para la adhesión, pronto les quitan esa idea de la cabeza. La OMC no es una organización de las Naciones Unidas[9] y ser Miembro de ella es un privilegio por el que hay que pagar y no un derecho que pueda reclamarse. Las negociaciones están dominadas por grandes países que normalmente no dudan en mantener duras negociaciones, aunque el país que solicite la adhesión sea pequeño o pobre. O, como Kim (2010: 57) ha señalado, la OMC es una institución "dependiente de la trayectoria pasada", en la que "los resultados a lo largo del tiempo reproducen las relaciones de poder establecidas en las primeras 'normas' de la institución".

Los países de la Cuadrilateral y otros pocos países desarrollados consideran a veces que estas negociaciones deben desarrollarse en el marco de un régimen, lo que quiere decir que los compromisos que pretenden obtener de cada uno de los países que solicita la adhesión se consideran no solo oportunidades de resolver problemas concretos con el país en cuestión sino también de situarlos en un marco más amplio que es el de las normas que quisieran ver aplicadas de forma uniforme por todos los Miembros de la OMC. Esta orientación a veces lleva a los negociadores a destacar algunos asuntos que en apariencia pueden carecer relativamente de importancia en la relación bilateral *per se*, pero tienen en cambio mucha importancia en las relaciones con otros países que o bien son ya Miembros de la OMC o están negociando su propia adhesión. En algunos casos, también puede querer decir que el país que solicita la adhesión se ve atrapado entre Miembros anteriores que tienen aspiraciones muy distintas. Considérese el caso de los servicios audiovisuales, como la música grabada, las películas y la televisión, un sector en el que los Estados Unidos tienen importantes intereses ofensivos pero que, según Francia (y por tanto la Unión Europea), ni siquiera debe considerarse un sector económico. De acuerdo con esta lógica, es un sector que debe ser tratado más bien como parte de una excepción cultural que lo excluya de las normas ordinarias del comercio. Al menos en un caso, un país que estaba negociando su adhesión se encontró ante demandas diametralmente opuestas de Washington y de París. Francia convenció a Albania de que retirara los compromisos que había asumido ante los Estados Unidos con respecto al sector audiovisual amenazando con bloquear la adhesión del país a la OMC, ya que al parecer los funcionarios franceses estaban preocupados por el hecho de que la concesión de Albania "pudiera abrir una puerta trasera a Europa para las producciones estadounidenses" (Evans, 1999). En otros casos, un país en proceso de adhesión puede quedar atrapado entre diferentes intereses económicos de las grandes potencias. Por ejemplo, los compromisos que contrajo China con la Unión Europea respecto de los servicios financieros complicaron las posteriores negociaciones de China con el Canadá y los Estados Unidos, en la medida en que los compromisos de China en el sector de los seguros satisfacían las necesidades de los proveedores de seguros de la UE mucho mejor que las de los proveedores estadounidense de este sector.

Los solicitantes que son países en desarrollo están especialmente preocupados por la aparente anulación de principios de trato especial y diferenciado establecidos en algunos Acuerdos de la OMC. Algunas disposiciones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay prevén un trato preferencial para los países en desarrollo, pero estas disposiciones tienen un alcance más limitado que las antiguas disposiciones del GATT. Muchas de las disposiciones más sustantivas de los Acuerdos de la OMC establecen períodos más largos de transición en favor de los países en desarrollo y los PMA, pero en general no establecen exenciones permanentes. Algunas ofrecen períodos de transición de dos años (los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sobre Licencias de Importación) y otras períodos de cinco años (los Acuerdos sobre Valoración en Aduana, Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio). Los países en desarrollo y en transición que han negociado su adhesión por lo general han encontrado a sus interlocutores extremadamente reacios a permitirles utilizar estas disposiciones de transición.

Compromisos sobre mercancías

En el cuadro 4.2 se resumen las diferencias entre las consolidaciones arancelarias de los Miembros de reciente adhesión y los Miembros iniciales de la OMC. Los países en desarrollo a menudo se quejan de que son obligados a renunciar a gran parte de su "margen de actuación" en la OMC, pues sus compromisos les dejan pocas posibilidades de innovación o reajuste. Los datos disponibles sobre las adhesiones de los países parecen apoyar esta alegación en lo que respecta a los aranceles: tomados en conjunto, los Miembros cuya adhesión se produjo entre 1995 y 2012 tuvieron que consolidar una parte mayor de sus aranceles y quedaron con menos "agua" (es decir, libertad para ajustar al alza los aranceles) que los Miembros ya existentes. Alternativamente, cabría considerar esto como un proceso en virtud del cual los países desarrollados, que generalmente tienen menos "agua" en sus propios aranceles[10], aprovechan la oportunidad para conseguir que la diferencia entre los tipos consolidados y los tipos aplicados sea inferior para los nuevos Miembros que para los antiguos.

El dato más sorprendente es que la totalidad de los Miembros de reciente adhesión se han visto obligados a consolidar todos sus aranceles, mientras que los Miembros iniciales mantienen sin consolidar, en promedio, el 26,0% de las líneas arancelarias. En el caso de algunos productos, los países que se han adherido han acordado consolidaciones a tipos máximos para sus aranceles muy superiores a cualquier arancel aplicado que puedan imponer normalmente pero, en general, las diferencias entre los aranceles consolidados y los aplicados son mucho menores en el caso de los países que se han adherido que en el del resto. Cada Miembro inicial dispone, en promedio, de 35,8 puntos porcentuales de "agua" en su arancel medio, lo que significa que el país podría cuadruplicar con creces su arancel medio aplicado del 9,7% sin por ello dejar de cumplir sus compromisos. Los países que se adhirieron durante la etapa de la OMC pueden también subir los aranceles aplicados con cierta impunidad, pero ni mucho menos tanto. Los aranceles que actualmente aplican son, por término medio, 2 puntos porcentuales inferiores a los de los Miembros existentes.

Cuadro 4.2. Cobertura de consolidaciones y promedio simple de los tipos consolidados finales y los tipos aplicados de los Miembros de la OMC

		Productos agropecuarios			Productos no agrícolas			Productos no agrícolas		
	Cobertura de consolidaciones	Tipos consolidados (A)	Tipos aplicados (B)	Agua (A-B)	Tipos consolida-dos (A)	Tipos aplicados (B)	Agua (A-B)	Tipos consolidados (A)	Tipos aplicados (B)	Agua (A-B)
Miembros originales	74,0	45,5	9,7	35,8	65,2	15,8	49,4	33,7	8,7	25,0
Países que han completado su adhesión	100,0	13,6	7,5	6,1	19,5	12,6	6,9	12,7	6,7	6,0
Diferencia	-26,0	31,9	2,2	29,7	45,7	3,2	42,5	21,0	2,0	19,0

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos facilitados por la División de Adhesiones de la OMC.

Compromisos en el marco de AGCS

No es tan fácil interpretar los compromisos que los países asumen en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) como lo es interpretar los compromisos relativos a los aranceles porque en ellos interviene un conjunto más complicado de modos y limitaciones.[11] Dicho esto, todos los datos disponibles indican para los servicios la misma pauta que ya hemos visto para las mercancías: los países que se adhieren se ven obligados en el marco de las negociaciones para su adhesión a contraer compromisos más amplios que los que los Miembros anteriores se exigieron unos a otros durante la Ronda Uruguay.

Una forma de hacer estas comparaciones es contabilizar el número de sectores con respecto a los cuales los Miembros asumen compromisos, como hicieron Grynberg *y otros* (2002). Estos autores compararon el nivel de los compromisos en el marco del AGCS asumidos por los Miembros iniciales y lo compararon con el de los 16 primeros países que se adhirieron a la OMC, desglosados por nivel de ingresos, y constataron que las economías que se adhirieron contrajeron unos compromisos considerablemente mayores que los Miembros anteriores. El número de sectores, definidos a nivel de 3 dígitos del Sistema Armonizado, respecto de los que las economías de bajos ingresos que se adhirieron habían asumido compromisos (105) era 4,6 veces mayor que el número de sectores respecto de los cuales habían asumido compromisos los Miembros iniciales de la OMC de bajos ingresos (23). Sin embargo, la diferencia no era ni mucho menos tan importante si se comparaban otros niveles de ingresos, pues en el caso de las economías de ingresos medios, el número de sectores respecto de los cuales habían asumido compromisos los Miembros iniciales frente a los Miembros que se adhirieron era de 37 y de 101, respectivamente, es decir, 2,7 veces más, y en el caso de las economías de ingresos altos, el número de sectores era de 79 y de 110, respectivamente, es decir, 1,4 veces más. En otras palabras, sus datos mostraban que las economías que se adherían tendían a asumir compromisos con respecto a más de 100 sectores a nivel de tres dígitos, con independencia de su nivel de ingresos, mientras que los Miembros iniciales de la OMC asumieron compromisos con respecto a un número menor de sectores, que generalmente aumentaban cuanto mayor fuera su nivel de ingresos.

Otra forma de medir la disparidad de los compromisos que contraen los Miembros es examinar los sectores más sensibles. En el cuadro 4.3 se muestran los porcentajes de Miembros existentes y Miembros que se han adherido que contrajeron compromisos en cada uno de los 18 sectores sensibles. Los Miembros que se han adherido tienen al menos el doble de probabilidades que los Miembros existentes de haber contraído compromisos con respecto a cada uno de estos sectores, y en la mayoría de ellos la diferencia mantiene una relación de tres a uno. Bastarán unos pocos sectores para ilustrar esta observación. Una de las mayores diferencias se manifiesta en los servicios postales, sector que se reserva en muchos países al Estado y respecto del cual solo el 3,9% de los Miembros de la OMC existentes contrajo compromisos en la Ronda Uruguay. En cambio, casi un tercio de los Miembros que se han adherido contrajo compromisos con respecto a este sector. Una pauta semejante se puede observar en el área conexa de los servicios de mensajería. Las disparidades son también amplias en los servicios de enseñanza, sector en el que solo asumieron compromisos entre el 15,0% y el 16,5% de los Miembros existentes (oscilando las cifras en función del nivel de enseñanza de que se trate), mientras que en el caso de los Miembros que se han adherido la cifra es del 64,0% al 88,0%.

Cuadro 4.3. Compromisos en el marco del AGCS de los Miembros que se han adherido y de los Miembros iniciales de la OMC en determinados sectores

	Miembros iniciales (n = 127)	**Miembros que se ha adherido** (n = 25)
Servicios de alquiler/arrendamiento	37 (29,1)	21 (84,0)
Servicios de investigación y desarrollo	35 (27,6)	19 (76,0)
Servicios de mensajería	32 (25,2)	22 (88,0)
Servicios de alcantarillado	27 (21,3)	22 (88,0)
Servicios de disposición de desperdicios	27 (21,3)	21 (84,0)
Servicios de enseñanza secundaria	21 (16,5)	20 (80,0)
Servicios de enseñanza superior	20 (15,7)	22 (88,0)
Servicios de transporte por ferrocarril	20 (15,7)	15 (60,0)
Servicios inmobiliarios	20 (15,7)	9 (36,0)
Servicios de enseñanza primaria	19 (15,0)	16 (64,0)
Servicios audiovisuales	18 (14,2)	12 (48,0)
Servicios de agencias de noticias	14 (11,1)	13 (52,0)
Servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales	13 (10,2)	10 (40,0)
Servicios de transporte por vías navegables interiores	12 (9,4)	6 (24,0)
Servicios sociales	8 (6,3)	10 (40,0)
Servicios de transporte por tuberías	5 (3,9)	10 (40,0)
Servicios postales	5 (3,9)	8 (32,0)
Transporte por vía espacial	2 (1,6)	2 (8,0)

Fuente: Tabulaciones a partir de datos de la base de datos sobre servicios de la OMC: http://tsdb.wto.org/default.aspx.

Nota: Número y porcentaje de Miembros de cada categoría que asumen compromisos con respecto a un sector determinado; los sectores se enumeran en orden decreciente de los compromisos asumidos por los Miembros iniciales. Entre los países que se han adherido no se incluyen los cinco Miembros que concluyeron su proceso de adhesión en 2012 y respecto de los cuales no se dispone de datos completos.

Países menos adelantados

Las normas de la OMC establecen una distinción entre el amplio grupo de los países en desarrollo del subgrupo de los PMA. Los 34 Miembros de la OMC, incluidos en esta categoría (en 2013) están exentos de algunas obligaciones o reciben un trato diferente. Sin embargo, esta distinción no es evidente en el caso del proceso de adhesión, ya que este ha sido al menos tan largo y exigente para varios PMA como lo ha sido para otras economías en desarrollo y en transición que se adhirieron a la OMC entre 1996 y 2012. Los compromisos asumidos por los PMA frecuentemente han sido tan importantes como los exigidos a otros Miembros que se han adherido.

Ello se debe en parte a la distinta forma de enfocar el proceso de adhesión que han mostrado los dos Miembros más influyentes. La Unión Europea, por norma general, tiende más que los Estados Unidos a hacer menos demandas a los PMA, tanto en los procesos de adhesión como en otras circunstancias. La diferencia puede atribuirse en parte al hecho de que la

mayoría de los PMA que han aspirado a adherirse a la OMC son antiguas colonias europeas que obtuvieron la independencia en los decenios de 1950 a 1970 y por ende tienen una relación especial con algunos Estados miembros de la UE. De los 51 PMA (todos los cuales, menos 17, son Miembros de la OMC), 5 son miembros de la Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 12 pertenecen al Commonwealth Británico y 23 forman parte de la Organisation internationale de la Francophonie.

En 1999 la Comunidad Europea propuso que se estableciera un procedimiento de "vía rápida" para facilitar la adhesión de los PMA.[12] En esta propuesta se decía que las adhesiones de los PMA "podrían acelerarse si se acuerda con los Miembros de otros grupos de trabajo al respecto de la OMC un conjunto de criterios mínimos" y un "enfoque flexible y simplificado" que "acelere el proceso de adhesión de todos ellos sin discriminación alguna". En la propuesta se contemplaba que los PMA consolidaran los aranceles "a un nivel general de alrededor del 30%" con "la posibilidad de acordar un número limitado de aranceles más altos para productos 'excepcionales'", unas consolidaciones más elevadas para los productos agropecuarios y ninguna obligación de contraer compromisos con respecto a la ayuda interna y a las subvenciones a la exportación. También se pedían compromisos en al menos tres sectores de servicios, ya que la Comunidad Europea "concede gran importancia a compromisos efectivos en el Modo 3 (presencia comercial), en especial en lo que se refiere a la participación de capital extranjero y a las prescripciones en materia de empleo, al igual que en el Modo 4 (movimiento de personal)". La propuesta incluía también la "aplicabilidad automática de los períodos de transición convenidos en la Ronda Uruguay para los PMA a los efectos del pleno cumplimiento de los Acuerdos de la OMC".

La propuesta no fue muy lejos en aquel momento debido a la oposición de los Estados Unidos. El único ámbito en el que los negociadores estadounidenses parecían dispuestos a "dar un respiro" a los PMA era el del número de reuniones de los grupos de trabajo, que en su opinión podían limitarse a dos o tres.[13] En otros aspectos insistían en que se debía pedir a estos países que facilitaran la misma información que presentaban otros solicitantes y que se obligara a los PMA a contraer compromisos que pusieran sus regímenes en conformidad con las normas de la OMC. Incluso en ámbitos en los que los Acuerdos de la OMC establecían expresamente un trato especial, por ejemplo, el período de transición para los derechos de propiedad intelectual o la exención de los compromisos en materia de subvenciones agrícolas, los negociadores estadounidenses pedían frecuentemente que los PMA aceptaran disciplinas que iban más allá de la letra de los Acuerdos de la OMC.

A raíz de la Conferencia Ministerial de Doha, se acordó un Programa de Trabajo para los PMA que condujo a la aprobación por el Consejo General, en diciembre de 2002, de las directrices para la adhesión de los PMA. En las directrices, los Miembros acordaban que las negociaciones para la adhesión de los PMA debían facilitarse y acelerarse mediante procedimientos simplificados y racionalizados. En las directrices se estipulaba que los Miembros actuarían con moderación al solicitar a los PMA en proceso de adhesión concesiones relativas al acceso a los mercados, pero también se establecía que los PMA ofrecerían concesiones razonables acordes con sus necesidades individuales en materia de

desarrollo, finanzas y comercio. Los resultados reales no denotan que hubiera mucho favoritismo en favor de los tres PMA que completaron plenamente su proceso de adhesión a la OMC a finales de 2012, ni tampoco en favor de los tres que en ese momento habían completado ya la mayor parte del proceso. Por término medio, las adhesiones de Camboya (completada en 2004), Nepal (2004), Samoa (2012), Vanuatu (2012) y la República Democrática Popular Lao (2013) tardaron más de 15 años en completarse.[14]

En la Conferencia Ministerial de 2011, los Ministros encomendaron al Subcomité de PMA que elaborara recomendaciones para mejorar y concretar las directrices de 2002. Las nuevas directrices, que fueron adoptadas en julio de 2012, por lo general tienen por objetivo limitar los compromisos que los PMA están obligados a contraer, al tiempo que prevén una mejora de la transparencia de las negociaciones y la prestación de asistencia técnica.[15] Las directrices establecen, en sus partes más precisas, principios y criterios para los compromisos de los PMA en materia de acceso a los mercados para las mercancías y los servicios. Con respecto a los compromisos relativos a las mercancías, las directrices establecen que "se debe dar cierta flexibilidad a los PMA" y que en las negociaciones "se deberá lograr un equilibrio apropiado entre la previsibilidad de las concesiones arancelarias de los PMA en proceso de adhesión y su necesidad de hacer frente a limitaciones o dificultades específicas, así como de perseguir sus objetivos legítimos de desarrollo", y además "[s]e reconoce que cada adhesión es única" y que las concesiones arancelarias "podrían variar según [las] circunstancias individuales/particulares" [de los PMA]".

Se sigue exigiendo a los PMA en proceso de adhesión que consoliden todas sus líneas arancelarias de productos agrícolas, pero pueden hacerlo a un tipo medio general del 50%. En lo que respecta a las líneas arancelarias de productos no agrícolas, por lo general consolidarán el 95% de sus líneas arancelarias de productos no agrícolas a un tipo medio general del 35%; como alternativa, pueden realizar amplias consolidaciones y a cambio se les permitirá aplicar tipos medios generales proporcionalmente más elevados y tendrán derecho a períodos de transición de hasta 10 años para el 10% de sus líneas arancelarias. En cuanto a los compromisos en materia de servicios, las directrices reconocen "la gran dificultad de los PMA en proceso de adhesión para contraer compromisos, en vista de su especial situación económica y de sus necesidades individuales en materia de desarrollo, finanzas y comercio", y establecen que "[h]abrá flexibilidad para que los PMA en proceso de adhesión abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones y aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo". No se espera que ofrezcan un trato nacional pleno ni que contraigan compromisos "con respecto a cuestiones de reglamentación que puedan sobrepasar su capacidad institucional, normativa y administrativa". En las directrices se establece más en concreto que los PMA harán ofertas razonables "acordes con sus necesidades individuales en materia de desarrollo, finanzas y comercio" y que no se exigirá a los PMA "que contraigan compromisos ... más allá de los que hayan contraído los PMA Miembros de la OMC existentes, ni en sectores y subsectores que no correspondan a sus necesidades individuales en materia de desarrollo, finanzas y comercio". En las directrices se incluyen también disposiciones adicionales relativas al trato especial y diferenciado y a los períodos de transición.

Al final de 2012 había ocho PMA que estaban todavía en proceso de adhesión, cifra que representa casi un tercio del total de países cuya adhesión estaba pendiente en ese momento.[16]

Países exportadores de petróleo

Una de las anomalías del sistema multilateral de comercio es que durante varios decenios estuvo desconectado en gran medida del comercio mundial de energía. Esta excepción es muy importante, en especial habida cuenta de la rápida subida de los precios de la energía en el decenio de 1970. La práctica anterior del GATT se plasmaba en un "acuerdo de caballeros" no escrito, no reconocido pero, sin embargo, real que mantenía en gran medida el petróleo fuera del sistema.[17] Tanto los países importadores de energía como los países exportadores utilizaban restricciones al comercio para alcanzar sus objetivos económicos, diplomáticos o de seguridad, y ninguno de los dos bandos optó por utilizar las normas del GATT para impugnar las medidas más importantes de sus interlocutores comerciales. Sería falso decir que el sector del petróleo y el gas estaba totalmente "excluido" del sistema, ya que teóricamente las normas se aplicaban al comercio entre los Miembros de todo tipo de mercancías. No obstante, hay tres razones que justifican por qué las normas que estableció en 1947 el GATT, y que luego fueron desarrolladas durante decenios de negociación y de aplicación práctica, tenían mucho menos repercusión en el comercio de energía que en el comercio en otros sectores.

La primera razón por la que el comercio de petróleo y de gas no estaba totalmente incluido en el sistema del GATT/OMC era que los principales exportadores de estos productos estaban fuera del sistema. Las únicas partes contratantes originales del GATT que exportaban grandes cantidades de petróleo eran el Canadá, Noruega y el Reino Unido, que no empezaron a explotar a fondo sus respectivos campos petrolíferos hasta bien entrada la etapa del GATT. Algunos productores importantes no ingresaron en el organismo hasta el decenio de 1980, encabezados por México en 1986. Otros países exportadores de petróleo que se adhirieron al GATT o ingresaron en este organismo por sucesión en este período fueron la República Bolivariana de Venezuela (1990), Angola (1994) y los Emiratos Árabes Unidos (1994). Anteriormente, algunos países árabes exportadores de petróleo más pequeños habían ingresado en el GATT por sucesión, tras lograr su independencia de países europeos, lo mismo que varios países africanos, pero pocos de ellos participaban muy activamente en el sistema.

En el cuadro 4.4 se muestra cómo ha crecido rápidamente el porcentaje de petróleo controlado por países pertenecientes al sistema multilateral de comercio. Al principio de la etapa de la OMC, los Miembros importantes de esta organización exportadores netos de petróleo representaban aproximadamente un tercio de las reservas y la producción mundiales. Cuando se concluyan todas las adhesiones pendientes, los países exportadores de petróleo en la OMC controlarán la gran mayoría de las reservas y casi tres cuartos de la producción. Casi todas las reservas y la producción restantes corresponderán a Miembros de la OMC que son importadores netos de petróleo; como ejemplo de consumidores importantes de petróleo cuya producción no basta para satisfacer sus propias necesidades cabe mencionar Miembros tan influyentes como Australia, el Brasil, China, los Estados Unidos y la India.

Cuadro 4.4. Reservas petroleras probadas y producción de petróleo en determinados países exportadores netos de petróleo, 1995 y 2010

	1995		2010	
	Reservas	**Producción**	**Reservas**	**Producción**
En el GATT en 1980	**14,3**	**20,1**	**13,3**	**15,5**
Kuwait, Estado de*	9,4	3,1	7,3	3,1
Nigeria*	2,0	2,9	2,7	2,9
Canadá	1,0	3,5	2,3	4,1
Noruega	1,0	4,3	0,5	2,6
Indonesia	0,5	2,3	0,3	1,2
Reino Unido	0,4	4,0	0,2	1,6
Adheridos al GATT entre 1981 y 1994	**18,9**	**13,9**	**28,5**	**14,3**
Venezuela, República Bolivariana de*	6,4	4,3	15,3	3,0
Emiratos Árabes Unidos*	7,1	3,5	9,5	3,5
Qatar*	0,4	0,7	1,9	1,9
Angola*	0,3	0,9	1,0	2,3
México	4,7	4,5	0,8	3,6
Adheridos a la OMC	**31,0**	**23,5**	**25,6**	**26,6**
Arabia Saudita, Reino de la*	25,4	13,4	19,1	12,2
Federación de Rusia**	5,2	9,2	5,6	12,5
Azerbaiyán**	0,1	0,3	0,5	1,3
Ecuador**	0,3	0,6	0,4	0,6
En proceso de adhesión a la OMC	**25,4**	**12,5**	**26,3**	**16,2**
Irán*	9,1	5,5	9,9	5,2
Iraq*	9,7	0,8	8,3	3,0
Libia*	2,9	2,1	3,4	2,0
Kazajstán**	2,3	0,6	2,9	2,1
Argelia*	1,0	1,9	0,9	2,2

Fuente: Cálculos realizados sobre la base de datos de *BP Statistical Review of World Energy*, junio de 2011, consultados en línea en: www.bp.com/statisticalreview.

Nota: Porcentajes de los totales mundiales. Países enumerados por orden descendente de reservas probadas de petróleo en 2010; situación de las adhesiones a finales de 2012. * Miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. ** No se dispone de datos sobre las reservas probadas de petróleo en las antiguas repúblicas soviéticas correspondientes a 1995. Las estimaciones correspondientes a Azerbaiyán, Kazajstán y la Federación de Rusia se basan en datos de 1998.

Un segundo motivo para el anterior aislamiento del comercio de petróleo es el régimen paralelo de comercio que existía en este sector. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tiene una base totalmente distinta de la de la OMC ya que se centra solo en una serie de productos básicos, solo representa a los productores y su principal objetivo no es la libertad de comercio en beneficio mutuo sino la limitación de la producción y el comercio en interés de los miembros del cártel. Hasta que no se produjo un solapamiento importante entre los miembros de la OPEP y la OMC, los expertos en esta esfera no empezaron a considerar si se podían salvar las diferencias y cómo. Ningún grupo especial de solución de diferencias se había pronunciado nunca sobre la cuestión de si un país que es miembro de las dos organizaciones puede atender a sus obligaciones en el marco de la OPEP y aun así cumplir

los compromisos contraídos en la OMC. La respuesta puede estribar en la distinción entre restricciones a la exportación (que jurídicamente son problemáticas) y restricciones a la producción, que es el mecanismo que utiliza la OPEP (que probablemente sean más fáciles de defender). De hecho, sin embargo, es dudoso que las prácticas de los miembros de la OPEP puedan ser impugnadas con éxito a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En caso de que se presentase una reclamación formal y de que un grupo especial constatara (y el Órgano de Apelación confirmara) que las restricciones de la OPEP violan obligaciones vigentes en el marco del GATT, la forma más fácil de resolver la contradicción sería que el país permaneciera en la OPEP y saliera de la OMC.

La tercera razón es que las normas del GATT establecen en distintos momentos exenciones a su aplicabilidad al comercio de productos energéticos, o tienden a la ambigüedad. La excepción relativa a la seguridad nacional, establecida en el artículo XXI del Acuerdo General, es una de esas posibilidades de elusión. Este artículo permite a los países adoptar las medidas que estimen necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que, de no ser por este artículo, infringirían las disposiciones del GATT. En cuanto a los exportadores, las excepciones generales que establece el artículo XX del GATT pueden proporcionar a los exportadores de petróleo un instrumento jurídico para imponer restricciones a su producción y exportación de petróleo. La relación entre estas dos cláusulas de excepción del sistema del GATT/OMC, así como las prohibiciones generales que establecen en otros lugares las normas de la OMC sobre cárteles, contingentes de exportación y subvenciones, suscitan mucha controversia jurídica.

La adhesión del Reino de la Arabia Saudita brindó la oportunidad de analizar las prácticas de exportación de los miembros de la OPEP, pero solo en lo que atañe a un aspecto limitado de estas restricciones. Se trata de la dualidad de precios en el sector energético, una práctica consistente en que los gobiernos mantenían para insumos tales como el petróleo y el gas unos precios internos más bajos (o unos precios de exportación más elevados) de lo que lo hubieran sido si los fijaran las fuerzas del mercado. La Unión Europea alegó, en las negociaciones para la adhesión del Reino de la Arabia Saudita, que la práctica de la dualidad de precios era incompatible con las normas de la OMC y constituía una subvención oculta a los productos más elaborados. De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, existe una subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno u organismo público, o cuando hay alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que otorgue un beneficio. El Reino de la Arabia Saudita asumió el compromiso de que los productores y distribuidores de líquidos de gas natural "actuarían, dentro del marco reglamentario pertinente, con arreglo a consideraciones comerciales normales y sobre la base de la plena recuperación de los costos y de un beneficio razonable".[18] Además, esos agentes económicos debían "recupera[r] íntegramente sus costos de producción e inversión ... y obt[ener] una ganancia en el curso de sus operaciones comerciales normales". Esto significaba fundamentalmente que podían vender gas a un comprador localizado en el Reino de la Arabia Saudita a un precio inferior al que venderían el mismo producto para la exportación, pero que el precio en el mercado interno no podía ser tan bajo que hiciera que las ventas no fuesen rentables.

La misma cuestión se planteó en el proceso de adhesión de la Federación de Rusia, siendo de nuevo la Unión Europea el principal *demandeur*, pero también en este caso las negociaciones dieron un resultado limitado. Aunque los europeos pidieron a la Federación de Rusia que alineara los precios internos y los precios de exportación del gas natural, las condiciones de adhesión solo exigen que los productores y distribuidores de gas natural operen con arreglo a consideraciones comerciales normales, sobre la base de la recuperación de costos y la obtención de beneficios. Se espera que las autoridades de la Federación de Rusia cumplan este compromiso subiendo el precio para los consumidores industriales nacionales, hasta un nivel igual a los costos marginales a largo plazo de Gazprom, pero no obstante pueden seguir regulando los precios del gas suministrado a las unidades familiares y otros usuarios no comerciales sobre la base de consideraciones de política social interna.

A finales de 2012 estaban en proceso de adhesión cinco de los principales países exportadores de petróleo. Colectivamente suman más de un cuarto de las reservas de petróleo mundiales, aunque su participación en la producción actual de petróleo es más reducida.

Cuestiones políticas en las adhesiones a la OMC

Los Miembros de la OMC tratan por lo general de aislar la baja política del comercio de la alta política de la diplomacia, la guerra y la paz, pero las adhesiones son uno de los procesos en los que resulta difícil mantener esta separación. Los Miembros actuales disponen de tres opciones para resolver las cuestiones políticas que pueda plantearles un país que solicita la adhesión. La más severa de estas opciones es sencillamente bloquear esa adhesión, lo que resulta bastante fácil de llevar a la práctica en un sistema en el que las decisiones se adoptan por consenso. La segunda opción de que dispone un país es invocar la cláusula de "no aplicación" en el momento de la adhesión de otro país con el que tenga unas relaciones políticas difíciles. La tercera opción de que dispone un Miembro existente es tratar de obtener compromisos del país que solicita la adhesión sobre cuestiones políticas. En el marco de las adhesiones a la OMC se han planteado varias cuestiones de este tipo. Dos eran arrastres de la etapa del GATT: las relaciones entre los Estados Unidos y los países que son o han sido comunistas, que están sujetas a un régimen especial de sanciones, y los temas relacionados con el boicot de varios niveles a Israel por parte de la Liga Árabe. Otros casos se deben a las relaciones específicas entre pares de Miembros, entre ellos, las relaciones China-Taipei Chino, Turquía-Armenia y Georgia-Federación de Rusia. En todos estos casos, las tensiones políticas entre Miembros existentes y miembros en proceso de adhesión (y en un caso entre dos miembros en proceso de adhesión) complicaron el proceso de negociación de las adhesiones y abrieron la posibilidad de que las adhesiones se paralizaran totalmente.

La no aplicación y la Ley Jackson-Vanik de los Estados Unidos

La fuente más frecuente de tensiones políticas en el proceso de adhesión es también la más antigua. El sistema del GATT y la Guerra Fría fueron acontecimientos coetáneos y se han entrecruzado con la política estadounidense desde el primer momento. Estas conexiones se prolongaron después de que terminara la Guerra Fría y la OMC sustituyera al GATT, quedando

varios países en proceso de adhesión sujetos a una legislación estadounidense de 1974 que supeditaba la aplicación del trato de la nación más favorecida (NMF) a determinados países a que estos respetasen los derechos humanos. Tanto en la etapa del GATT como en la etapa de la OMC esta legislación fue responsable de la gran mayoría de los casos en que un país invocó la cláusula de no aplicación.

La cláusula de no aplicación, que antes era el artículo XXXV del GATT y ahora el artículo XIII del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC), permite a los países estipular que el GATT o los Acuerdos de la OMC no se aplicarán entre dos partes contratantes si una u otra no consiente en dicha aplicación (invoca la cláusula) en el momento en que se produzca la adhesión del nuevo país. El artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC difiere del artículo predecesor del GATT solo en una cuestión importante. El artículo XXXV del GATT establecía que un país no podía invocar la cláusula de no aplicación si había entablado negociaciones arancelarias con un país que había solicitado la adhesión; esta salvedad se incluyó con el fin de evitar que los países utilizasen la amenaza de invocar la cláusula como medio de presionar más en las negociaciones arancelarias a un país solicitante de la adhesión. En el artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC no se establece tal prohibición. En términos prácticos, la principal consecuencia de la cláusula de no aplicación es que los países que la invocan no pueden recurrir al proceso de solución de diferencias de la OMC contra el país frente al que se ha invocado la cláusula. El hecho de que los países que invoquen esta cláusula puedan discriminar libremente al país contra el que se ha invocado no quiere decir que siempre lo hagan. En algunos casos, un país que ha invocado la cláusula de no aplicación no solo respeta el trato NMF en virtud de otro acuerdo o política sino que, en realidad, puede ofrecer incluso un trato preferencial al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias.

Históricamente, los Estados Unidos han invocado esta disposición con más frecuencia que ningún otro Miembro ya que esta era uno de los distintos instrumentos que utilizaba Washington para tratar de forma diferente a las economías no de mercado durante y después de la Guerra Fría. De las siete partes contratantes del GATT que no eran economías de mercado durante al menos una parte del período 1947 a 1994, los Estados Unidos negaron de hecho la plena aplicación del trato previsto en el GATT a cinco de ellas. Lo hicieron de distintas formas, mediante el retiro del trato NMF autorizado por el GATT (Checoslovaquia en el decenio de 1950), un embargo combinado con el retiro unilateral del trato NMF (Cuba en el decenio de 1960), la invocación del artículo XXXV del GATT en el momento de la adhesión de un país al GATT (Hungría y Rumania en el decenio de 1970) o la imposición de un embargo comercial combinada con la invocación del artículo XXI del GATT (Nicaragua en el decenio de 1980). Las únicas excepciones a este comportamiento fueron Polonia y Yugoslavia, a los que se otorgó un trato especial por motivos políticos, pero incluso estos países fueron objeto de sanciones comerciales estadounidenses durante períodos de aplicación de la ley marcial (Polonia en el decenio de 1980) o de guerra civil (Serbia, Montenegro y el territorio serbio de Bosnia y Herzegovina, en la antigua Yugoslavia, en el decenio de 1990).

Los Estados Unidos siguen invocando la cláusula de no aplicación con más frecuencia que ningún otro Miembro en la etapa de la OMC y su política está determinada por la condición

jurídica del país en proceso de adhesión según una disposición de la legislación estadounidense que impone condiciones a la aplicación del trato NMF[19] a determinados países. El Congreso promulgó en 1951 una ley que obligaba en general a negar el trato NMF a los países comunistas y las disposiciones Jackson-Vanik de la Ley de Comercio de 1974 desarrollaron este principio al establecer un mecanismo para que se pudiera otorgar el trato NMF de forma condicionada. La ley era aplicable a todos los países a los que se seguía negando el trato NMF en el momento de su promulgación (es decir, lo que entonces era la Unión Soviética, China y la mayoría de los países comunistas, salvo Polonia y Yugoslavia) y que posteriormente no hubieran sido "graduados" de ella (es decir, excluidos de su ámbito de aplicación mediante decisión del Congreso). La ley permite la aplicación del trato NMF a estos países a través de acuerdos bilaterales pero también condiciona ese trato a las prácticas de ese país con respecto a la libertad de emigración. Esa condición, respuesta de un Congreso indignado por las restricciones de la Unión Soviética a la emigración de judíos, colisiona directamente con la norma básica del sistema multilateral de comercio. El artículo I del GATT obliga a los Miembros de la OMC a otorgar de forma universal e incondicional un trato NMF a todos los demás Miembros de la OMC. Los Estados Unidos, desde que los países comunistas empezaron a negociar su adhesión al GATT en el decenio de 1960, han recurrido a la cláusula de no aplicación como mecanismo para conciliar el conflicto entre la Ley Jackson-Vanik y sus leyes predecesoras[20] y las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del artículo I del GATT.

Varios países que estaban o estuvieron sometidos a la Ley Jackson-Vanik se han adherido a la OMC y en la mayoría de los casos los Estados Unidos los han tratado de dos formas distintas. La forma más común es que el Ejecutivo estadounidense invocase la cláusula de no aplicación en el momento de la adhesión del país y pidiera luego al Congreso que promulgase una disposición legal que graduase al país y lo sacase del ámbito de la aplicación de la Ley Jackson-Vanik, permitiendo así la posterior renuncia a valerse de la cláusula. Esto fue lo que sucedió en el caso de las adhesiones de Armenia, Georgia, Mongolia, la República Kirguisa, la República de Moldova y Viet Nam. Los Estados Unidos también invocaron el artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC en relación con Tayikistán, en 2012, adelantándose a la adhesión de ese país en 2013. El período de tiempo que transcurre entre la invocación de la cláusula y el cese de su invocación puede extenderse desde dos meses (en el caso de Viet Nam) a casi 12 años (en el caso de la República de Moldova), estando determinada esa duración por la velocidad con la que el Congreso de los Estados Unidos apruebe la petición del Ejecutivo de que se gradúe al país. Otros dos países son casos *sui generis*. Los Estados Unidos graduaron a Ucrania y la sacaron fuera del ámbito de la Ley Jackson-Vanik antes de su adhesión y en el caso de Rumania, arrastraron de la etapa del GATT la invocación de la cláusula antes de retirar esa invocación posteriormente.

La adhesión de China abrió un segundo camino que se siguió posteriormente, con pocas innovaciones, en el caso de la adhesión de la Federación de Rusia. De acuerdo con este enfoque, los Estados Unidos otorgan un trato NMF permanente e incondicional, denominado en la legislación estadounidense estatus de relaciones comerciales normales permanentes (PNTR), simultáneamente a la adhesión del país a la OMC. Para ello se promulga una ley que

establece también condiciones especiales para la relación entre los Estados Unidos y el país en proceso de adhesión, aunque de forma que no se viole la letra del artículo I del Acuerdo General. En el caso de China, el Congreso promulgó una ley en la parte final de las negociaciones de la adhesión que reconocía al Presidente autoridad para otorgar a China el estatus PNTR aunque reflejando también en la ley estadounidense las condiciones especiales de la adhesión de China (por ejemplo, una salvaguardia selectiva) y estableciendo unos exámenes profundos y periódicos de la relación económica y de seguridad de los Estados Unidos con China. La Administración Clinton tuvo que invertir mucho capital político para conseguir la promulgación de ese proyecto de ley en 2000, ya que el trato NMF a China había sido una cuestión muy polémica desde las protestas de Tiananmen en 1989. La Ley Jackson-Vanik permite también que el Congreso analice la decisión de un Presidente de mantener el trato NMF a un país abarcado por los términos de la ley y, durante más de un decenio, el debate anual de esa decisión se convirtió en un ritual de la política interior en torno a la política exterior estadounidense. Otorgar a China el estatus PNTR significaba poner fin a ese proceso.

En el caso de la Federación de Rusia, la Administración Obama hubiera preferido que el Congreso promulgara una ley que no pusiera objeciones a que el Presidente otorgara a ese país el estatus PNTR de forma simultánea a su adhesión, pero se encontró con la oposición de los miembros del Congreso que estaban preocupados por los derechos humanos en la Federación de Rusia. Los legisladores insistieron en reproducir el camino seguido en la adhesión de China, y promulgaron una ley que sustituía la consideración de la Federación de Rusia en el ámbito de la Ley Jackson-Vanik por una nueva serie de medidas que respondían a preocupaciones concretas de carácter económico y político que suscitaba el país en cuestión. El Congreso adjuntó al proyecto de ley sobre el estatus PNTR una ley que establecía sanciones financieras y la denegación de visados a los funcionarios rusos que fuesen declarados responsables de muertes extrajudiciales, torturas u otras violaciones de los derechos humanos cometidas contra personas que tratasen de promover los derechos humanos o denunciar actividades ilegales. La ley incluía también la presentación de informes y otras disposiciones comparables a las de la ley promulgada con motivo de la adhesión de China. Esta legislación condujo a la concesión del estatus PNTR a la Federación de Rusia pero solo después de tensiones considerables entre Washington y Moscú y no antes de que hubieran transcurridos tres meses desde que la Federación de Rusia completó su adhesión en agosto de 2012. El caso fue también singular por la forma en que se invocó la cláusula de no aplicación. En todos los demás casos solo había invocado la cláusula una parte, a veces el país en proceso de adhesión pero con más frecuencia uno de los Miembros existentes. En este caso, tanto los Estados Unidos como la Federación de Rusia habían invocado la cláusula cuando se concluyeron los términos de la adhesión de la Federación de Rusia, en 2011, y luego, al reconocerse las relaciones comerciales normales permanentes, renunciaron mutuamente a valerse de la cláusula de no aplicación.

Los Estados Unidos siguen siendo el principal usuario de la cláusula de no aplicación pero no es el único país que ha invocado esa cláusula o ha puesto cuestiones políticas sobre la mesa de negociación de una adhesión. Otros casos en que otros países amenazaron con la cláusula

de no aplicación, o la invocaron, o incluso amenazaron con bloquear totalmente las adhesiones, se relacionaban con las relaciones entre China, Taipei Chino y terceros países; entre Israel y miembros de la Liga Árabe; entre Turquía y Armenia; y entre la Federación de Rusia y Georgia.

China y el Taipei Chino

Las adhesiones de China y el Taipei Chino figuran entre las que tuvieron más consecuencias económicas para los Miembros de la OMC, pero fueron también las más complejas políticamente. El problema era no solo si los Miembros existentes invocaban la cláusula de no aplicación, sino también el posible bloqueo de la adhesión de China o del Taipei Chino si uno finalizaba el proceso antes que el otro.[21] Como en el caso de la legislación y la política estadounidense a que se hizo referencia anteriormente, estos acontecimientos ponen de manifiesto otra de las formas en que la Guerra Fría y el GATT, que nacieron simultáneamente, provocaron unos alineamientos políticos que se mantuvieron incluso después de que terminara la Guerra Fría y la OMC sustituyera al GATT.

China era una de las partes contratantes iniciales del GATT. Sin embargo, la entrada en vigor de este acuerdo coincidió con las etapas finales de la Revolución China y el depuesto gobierno del Kuomintang declaró que China se retiraba del GATT después de refugiarse en la isla de Taiwán. A continuación siguieron decenios en los que tanto el Gobierno de Beijing como el Gobierno de Taipei se alejaron del sistema multilateral de comercio aunque siguieran activos en diferentes instituciones políticas mundiales. Su pugna por ser reconocidos se centró en las Naciones Unidas mucho antes de que se tornasen hacia el GATT y la OMC. El Presidente Mao Zedong había apoyado la creación de las Naciones Unidas en 1945 y, después del éxito de la revolución, el Ministro de Relaciones Exteriores Zhou Enlai trató de ocupar el puesto que correspondía a China en las Naciones Unidas. Sin embargo, intervino la política de Guerra Fría y Beijing no lograría este objetivo hasta 1971. Durante un cuarto de siglo fue la República de China la que estuvo representada en la Asamblea General y ocupó uno de los cinco puestos permanentes del Consejo de Seguridad.[22]

El clima político de la vuelta del Taipei Chino al GATT hubiera sido más propicio durante la época en que su interés económico por hacerlo era menor. En la época en que el Taipei Chino adoptó una estrategia comercial y de desarrollo más cercana al GATT, los obstáculos políticos se habían agrandado. La isla basó su estrategia económica, desde el decenio de 1950 al de 1970, en una industrialización que sustituyera importaciones. Empezando por las prendas de vestir y las manufacturas ligeras, y pasando luego a sectores pesados como la industria de los productos petroquímicos y del acero, esta política quizá se hubiera visto debilitada si el Taipei Chino hubiera tenido que asumir compromisos arancelarios y respetar las disciplinas del GATT. En el decenio de 1980, la isla experimentó importantes cambios políticos y económicos que la alentaron a reconsiderar su situación en el GATT, pero en ese momento estaba más aislada diplomáticamente. El momento crucial se produjo cuando se aprobó la Resolución 2758 de las Naciones Unidas, en 1971, en virtud de la cual la República Popular China (RPC) sustituyó a la República de China en las Naciones Unidas. Este hecho significaba



China se convierte en el 143º Miembro de la OMC durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en noviembre de 2001.



En la Octava Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en diciembre de 2011, los Ministros aprobaron las condiciones de adhesión de la Federación de Rusia (*derecha*) y Samoa (*abajo*).





El Foro Público de la OMC, el evento anual de proyección exterior más importante de la OMC, se dedica en septiembre de 2012 al tema "¿Está en crisis el multilateralismo?".



Arancha González, Directora del Gabinete de la OMC, moderando una sesión del Foro Público de la OMC de 2012.



Primer Examen Global de la Ayuda para el Comercio, celebrado en la OMC en noviembre de 2007: *de izquierda a derecha* el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno; el Director de la Unión Postal Universal, Edouard Dayan; el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn; el Director General Gerente del Banco Asiático de Desarrollo, Rajat Nag; la Directora Ejecutiva del Centro de Comercio Internacional, Patricia Francis; el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, Abdoulie Janneh; el Director General de la OMC, Pascal Lamy; el Secretario General de la OCDE, José Ángel Gurría; la Directora General Adjunta de la OMC, Valentine Sendanyoye Rugwabiza; el Administrador del PNUD, Kemal Dervi**ş**; el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick; el Director General de la OIT, Juan Somavia; y el Presidente del Banco Africano de Desarrollo, Donald Kaberuka.



El Director General Pascal Lamy y el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon en el Segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio, Ginebra, julio de 2009.



Miembros del Órgano de Apelación (con funcionarios de la Secretaría del Órgano de Apelación) en marzo de 2000: Julio Lacarte Muró (*quinto empezando por la izquierda*), Florentino Feliciano (*sexto empezando por la izquierda*), Said El-Naggar (*centro*), James Bacchus (*sexto empezando por la derecha*), Claus-Dieter Ehlermann (*quinto empezando por la derecha*), Mitsuo Matsushita (*tercero empezando por la derecha*), Christopher Beeby (*último empezando por la derecha*). Delante, en el centro, la Directora de la Secretaría del Órgano de Apelación, Debra Steger.



Audiencia del Órgano de Apelación, octubre de 2002.



Se abre al público por primera vez una audiencia de un grupo especial de solución de diferencias a través de una conexión por vídeo, 12 de septiembre de 2005.



La Unión Europea y 10 países latinoamericanos firman un acuerdo en noviembre de 2012 que pone fin al asunto de los bananos, una de las diferencias más largas en la historia del sistema multilateral de comercio.



Se celebra en Singapur la Primera Conferencia Ministerial de la OMC,
9 a 13 de diciembre de 1996.



Se celebra en el Palacio de las Naciones de Ginebra la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC y el Cincuentenario del sistema multilateral de comercio, 18 a 20 de mayo de 1998.



Arriba el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton hablando en la ceremonia de conmemoración del Cincuentenario del sistema multilateral de comercio, el 19 de mayo de 1998, celebrada en Ginebra durante la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC (*abajo*).







Oradores en la Segunda Conferencia Ministerial de la OMC, mayo de 1998, entre ellos, el Presidente de Sudáfrica Nelson Mandela (*arriba*) y el Presidente de Cuba Fidel Castro Ruz (*derecha*).



El Primer Ministro del Reino Unido Tony Blair y el Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1998.

también la terminación de la condición de observador ante el GATT de que el Taipei Chino gozaba desde 1965 y aceleró el proceso mediante el cual otros países transfirieron el reconocimiento diplomático del Taipei Chino a Beijing. En 1970, 66 países reconocían a la República de China frente a 47 que reconocían a la RPC; en 1975, solo 27 países reconocían al Taipei Chino frente a los 106 que reconocían a Beijing (Cho, 2002: 120).

La RPC también aplicó en los decenios de 1950 a 1970 una política económica que desaconsejaba la entrada en el GATT pero, en este caso, tanto los cambios económicos como los cambios políticos registrados en los decenios posteriores aconsejaban la adhesión. China, después de la Revolución Cultural del decenio de 1970, realizó reformas políticas y económicas que transformaron al país en una de las mayores potencias comerciales del mundo. El 10 de julio de 1986 China solicitó formalmente recuperar su condición de parte contratante del GATT. La recuperación de ese estatus hubiera evitado la negociación de las condiciones de adhesión, pero los Miembros existentes insistieron, por el contrario, en que China tenía que someterse a todo el proceso de adhesión. Este se inició oficialmente en 1987 y se prolongó hasta la etapa de la OMC. El Grupo de Trabajo del Estatuto de China como Parte Contratante del GATT se reunió en 20 ocasiones, lo que es un número poco frecuente. Las condiciones de la adhesión de China a la OMC se apartaban poco, tanto en grado como en tipo, de las establecidas normalmente para un país en proceso de adhesión. Incluían disposiciones relativas a una salvaguardia selectiva y al mantenimiento del trato de China como economía no de mercado a efectos de la legislación antidumping; la primera de estas medidas sería eliminada después de transcurridos 12 años desde la adhesión, y la segunda después de 15 años. El Grupo de Trabajo publicó su informe el 1º de octubre de 2001 (52º aniversario de la Revolución China).

El Taipei Chino había presentado su propia solicitud de adhesión al GATT en 1990, pero le llevó dos años resolver unas cuestiones jurídicas y políticas complicadas, tarea a la que no contribuyeron precisamente las negociaciones paralelas con la RPC. El Director General Arthur Dunkel no se atrevía a dar curso a la solicitud hasta que no se llegara a un entendimiento oficioso con las partes contratantes y con China, y el hecho de que ni la Comunidad Europea ni los Estados Unidos quisieran que China obtuviera la adhesión antes del Taipei Chino complicaba más el proceso. El Embajador de la CE Paul Tran (véase el Apéndice Biográfico, página 655) rompió la situación de bloqueo de esta cuestión en 1992, en consulta con el Embajador de los Estados Unidos Rufus Yerxa y otros. El Embajador propuso un compromiso en virtud del cual las adhesiones serían básicamente simultáneas pero temporalmente secuenciales: la adhesión de China se produciría inmediatamente antes de la del Taipei Chino y las cuestiones referentes a la soberanía y la condición de Estado serían soslayadas al adherirse el Taipei Chino no como país independiente sino (como prevé el artículo XXXIII del GATT) como territorio aduanero distinto que disfruta de completa autonomía en la dirección de sus relaciones comerciales exteriores. Las condiciones establecidas para estas dos adhesiones, lo que normalmente se denomina el Entendimiento, adoptaron la forma de una declaración leída por el Presidente del Consejo del GATT el 29 de septiembre de 1992, en la que se preveía que el Grupo de Trabajo sobre China, recientemente establecido, continuara sus trabajos, que se estableciera un nuevo grupo de trabajo sobre la

adhesión del Taipei Chino y que se diera plena consideración al principio de que el Consejo debía proceder "a examinar el informe del Grupo de Trabajo sobre China y a adoptar el protocolo para la adhesión de la RPC antes de examinar el informe y adoptar el protocolo sobre el Taipei Chino, tomando nota de que los informes de los grupos de trabajo habrán de examinarse independientemente".[23] Habrían de pasar nueve años y producirse la transición del GATT a la OMC antes de que se diera cumplimiento por último a esta decisión, con la adhesión de China en diciembre de 2001 y la adhesión del Taipei Chino el mes siguiente. De hecho, las negociaciones con el Taipei Chino habían avanzado mucho más rápidamente que las negociaciones con China y el acuerdo tuvo que mantenerse en suspenso hasta la conclusión de las conversaciones con China. Al final, las dos adhesiones fueron examinadas por el Consejo General el mismo día, anotándose la adhesión de China en el programa justo antes de la adhesión del Taipei Chino y asegurándose así de que ninguno de ellos bloquearía la adhesión del otro.

También se planteaba la cuestión muy delicada de cómo se denominaría en la OMC el Taipei Chino. El Gobierno hablaba de la República de China, pero en el sistema de las Naciones Unidas se conocía, después de 1971, como Taiwán, Provincia de China. Estas denominaciones eran inaceptables para uno de los posibles Miembros. Cho (2002) atribuyó al Comité Olímpico Internacional (COI) la fórmula para depurar la cuestión de los nombres y símbolos que podrían utilizar los dos solicitantes para acceder a las organizaciones internacionales. La RPC se había retirado de los Juegos Olímpicos de 1958 oponiéndose a la política del COI de "dos Chinas", y a partir de entonces y durante todo el decenio de 1970 el Taipei Chino fue el único representante de China en los Juegos Olímpicos. Los Juegos Olímpicos de Moscú de 1980 obligaron a Beijing a reconsiderar su posición. Después de algunas maniobras diplomáticas en 1978 y 1979, el COI aprobó una resolución en virtud de la cual se reconocía tanto el Comité Olímpico Chino como el Comité Olímpico del Taipei Chino aunque "el himno, la bandera y el símbolo" de este último comité "tenían que cambiarse y ser objeto de aprobación previa por la Junta Ejecutiva del COI" (Cho, 2002: 153). Con los reajustes necesarios, en otras organizaciones internacionales, entre ellas la OMC, se adoptaron medidas semejantes. El Entendimiento de 1992 utilizaba la denominación oficial con la que el Taipei Chino se adheriría a la OMC, es decir, *Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu*. Sin embargo, en la práctica, la denominación más simple de Taipei Chino se utilizó con mucha más frecuencia.

La fórmula facilitó la finalización de las dos adhesiones pero no puso fin a las preocupaciones de los dos nuevos Miembros por sus nombres y títulos. Este hecho se mostró claramente en un episodio que empezó cuando las autoridades suizas reorganizaron los títulos diplomáticos utilizados por los delegados del Taipei Chino, lo que incluía términos que, desde la perspectiva de la RPC, no eran aceptables (por ejemplo, "Embajador"), así como el título de "Misión Permanente" para la delegación misma. La misión de la RPC protestó por la inclusión de estos títulos en el directorio telefónico que la Secretaría había publicado regularmente durante años, lo que dio lugar a que no pudiera actualizarse, al menos durante un año, este "libro azul". La cuestión se resolvió en junio de 2005, cuando se publicó un nuevo libro azul en el que los únicos delegados del Taipei Chino que tenían un título diplomático eran el representante permanente y

su adjunto; los demás se identificaban solo como "Sr." o "Sra.". Sin embargo, el nuevo libro azul mantenía el título de "Misión Permanente" en lugar de "Oficina Comercial". La misión de la RPC había pretendido que la delegación del Taipei Chino fuera conocida por ese último título. La misión del Taipei Chino respondió enviando a las demás delegaciones unas páginas de sustitución en las que se reproducían los títulos personales que preferían para sus funcionarios, dándoles la oportunidad de insertar estas páginas en sus copias del libro azul. Esta opción dejó de ser posible cuando la versión en papel del directorio se interrumpió y se sustituyó por una versión en línea. Otra adaptación que hizo la Secretaría fue adoptar la práctica de situar el Taipei Chino en todas las listas alfabéticas (incluidas las tarjetas de identificación de los asientos) no entre China y Colombia, sino entre Tailandia y Tanzanía.[24] En la OMC incluso el alfabeto es susceptible de una ambigüedad constructiva, ya que este sería el lugar que correspondería a esta delegación aunque se utilizara las denominaciones "Taipei" o "Taiwán".

A pesar de estas fricciones, los Miembros de la OMC han logrado manejar las adhesiones simultáneas de estos dos Miembros sin dejar caer ninguna pelota. Ningún Miembro ya existente o en proceso de adhesión bloqueó ninguna de las dos adhesiones y hubo un recurso mínimo a la cláusula de no aplicación. Como se ha indicado antes, los Estados Unidos evitaron esa medida graduando a China de la Ley Jackson-Vanik y promulgando una nueva ley que reflejaba las condiciones negociadas en Ginebra. Y mientras casi dos docenas de Miembros de la OMC reconocían a Taipei y no a Beijing en el momento de sus respectivas adhesiones, El Salvador fue el único que invocó la cláusula de no aplicación con respecto a la RPC. Ningún Miembro invocó esa cláusula con respecto al Taipei Chino.

Israel, el boicot de la Liga Árabe y los Estados Unidos

Desde que Israel se adhirió al GATT en 1962 siempre se plantearon problemas con respecto a sus relaciones dentro del sistema con los países árabes. Aunque sea posible, dentro de las normas de la OMC, que un país sea Miembro y participe en el boicot de la Liga Árabe a Israel, tanto Israel como los Estados Unidos han tratado de utilizar las adhesiones de esos países como medio de presionarles para normalizar sus relaciones con Israel o al menos para reducir la severidad de su aplicación del boicot. El boicot de la Liga Árabe es anterior al establecimiento del GATT y del Estado de Israel. En 1945, el Consejo de la Liga Árabe adoptó una resolución en la que se recomendaba que todos los Estados árabes establecieran oficinas nacionales de boicot para bloquear el comercio con empresas propiedad de judíos en Palestina. Los países participantes adoptaron medidas para reforzar el cumplimiento del boicot en los años posteriores, lo que incluyó su aplicación a empresas de terceros países. En 1954, la Liga Árabe estableció oficialmente un embargo secundario (una prohibición del comercio con empresas de terceros países que tuvieran relaciones económicas o políticas con Israel) y un embargo terciario (es decir, una prohibición de comerciar con empresas de terceros países que tuvieran relación con empresas que se hubiera constatado que violaban el embargo secundario).

Durante la mayor parte de la etapa del GATT hubo escasas oportunidades de que alguna de las partes interesadas tratara el boicot como una cuestión del GATT. Fueron muy pocos los

Estados árabes que solicitaron la adhesión al GATT y los Estados Unidos no habían adoptado todavía una política muy agresiva sobre este asunto. Egipto logró adherirse en 1970 sin que interviniera ningún cambio en su política de boicot, pero el país no pudo impedir que se debatiera el asunto. De hecho, las cuestiones relacionadas con el boicot del país ocuparon un tercio del informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión de Egipto.[25] Egipto invocó las disposiciones del artículo XXXV del GATT con respecto a Israel pero posteriormente renunció a valerse de esta medida cuando estos dos países vecinos firmaron la paz por separado. Esto sirvió de precedente a Marruecos y Túnez, cuando se produjo su propia adhesión.[26] Los dos países permitieron posteriormente que expirara su invocación de las disposiciones del artículo XXXV del GATT, y optaron por no invocar las disposiciones del artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC cuando el nuevo régimen entró en vigor en 1995. De forma similar, Jordania no invocó las disposiciones del artículo XIII cuando se adhirió a la OMC en 2000, cinco años después de poner término al boicot contra Israel.

El período de transición entre el GATT y la OMC coincidió con la adopción por los Estados Unidos de una política más firme para erradicar el boicot en todos sus aspectos. El objetivo de los Estados Unidos se había limitado anteriormente a la eliminación de los aspectos secundarios y terciarios del boicot pero ahora la política se planteaba la eliminación también del embargo primario. La Administración Clinton adoptó una serie de medidas para vincular este objetivo con la adhesión. La primera declaración pública de vinculación entre el boicot y una adhesión se produjo en marzo de 1994, en una audiencia del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes. En respuesta a una pregunta de un miembro del Comité, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Mickey Kantor declaró lo siguiente: "Hemos dejado bastante claro a varios embajadores árabes de naciones árabes que la adhesión al GATT no será apoyada por los Estados Unidos mientras no se ponga término a los boicots *secundario y terciario* (las cursivas no figuran en el original).[27] También desmintió las opiniones manifestadas por un antiguo funcionario de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales que había descrito como "no vinculantes" las distintas resoluciones que el Legislativo había aprobado para aclarar la "posición del Congreso" con respecto al boicot. El Sr. Kantor dijo que esa descripción no "reflejaba la política de esta Administración ni tampoco la [de] este Representante para las Cuestiones Comerciales Internacionales".[28]

Esta política adquirió un carácter más oficial y expansivo más entrado ese mismo año, cuando el Congreso preparó la legislación de aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. El artículo 133 de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay establece que "La posición del Congreso" es que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales "debe oponerse vigorosamente a la admisión en la Organización Mundial del Comercio de cualquier país que, a través de sus leyes, reglamentos, políticas oficiales o políticas gubernamentales promueva, imponga, cumpla o apoye de otro modo" el boicot de la Liga Árabe. El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales interpretó que esta disposición era un mandato jurídicamente vinculante del Congreso que le obligaba a oponerse a la adhesión de todo país que participase en alguno de

los aspectos del boicot de la Liga Árabe. La nueva política iba, pues, más allá de la anterior insistencia del Sr. Kantor en que un país eliminase solo los aspectos no primarios de este boicot.

El Reino de la Arabia Saudita es el único miembro de la Liga Árabe que ha completado su adhesión después de la adopción de esta política por los Estados Unidos. No invocó la cláusula de no aplicación con respecto a Israel y abandonó los aspectos no primarios del boicot como parte del proceso de paz entre Israel y Palestina, pero sigue estando formalmente incluido por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos en la lista de participantes en el boicot.[29] En 2013, esta lista incluía también tres países que se habían adherido al GATT o a la OMC antes de la adopción por los Estados Unidos de esta política más estricta (los Emiratos Árabes Unidos, el Estado de Kuwait y Qatar) así como cinco países que están todavía en proceso de adhesión (el Iraq, Libia, la República Árabe Siria, la República Libanesa y el Yemen). Por consiguiente, cabe esperar que esta cuestión pueda plantearse de nuevo en el futuro.

El boicot de la Liga Árabe, así como la paz en general del Oriente Medio, se planteó también en los tres casos en los que durante la etapa de la OMC un Miembro bloqueó la adhesión de candidatos. La norma del consenso significa que un Miembro existente puede incluso impedir la formación de un grupo de trabajo para que examine la adhesión de otro país. Eso es lo que hicieron los Estados Unidos en la etapa del GATT con respecto a Bulgaria y la Unión Soviética y que también hicieron tres países del Oriente Medio en la etapa de la OMC. Sin embargo, en cada uno de esos casos esa oposición finalmente se levantó y se formó un grupo de trabajo sobre la adhesión. Por ejemplo, el Irán solicitó por primera vez convertirse en Miembro de la OMC en julio de 1996 pero el grupo de trabajo sobre su adhesión no se estableció hasta mayo de 2005. El intervalo, en el caso de Libia, se extendió desde diciembre de 2001 a julio de 2004, y en el caso de la República Árabe Siria, desde octubre de 2001 a mayo de 2010.

La controversia sobre el boicot de la Liga Árabe a Israel interfiere también en los esfuerzos de este grupo por conseguir la condición de observador ante la OMC y la diferencia sobre este asunto ha influido también en la concesión de la condición de observador a otros grupos; para ambas cuestiones, véase el capítulo 5.

Turquía-Armenia y Georgia-Federación de Rusia

Hay otros dos casos *sui generis* de cuestiones políticas que se plantean en el ámbito de las adhesiones que merecen atención. Los dos afectan a Estados vecinos de la antigua Unión Soviética, pero trascienden el carácter aparentemente transitorio de las cuestiones ligadas a la Guerra Fría. Las tensiones entre estos países se remontan no solo a lo que era el mundo antes de la OMC o incluso del GATT, sino a lo que era antes de la Sociedad de las Naciones.

Uno es el caso especial de las relaciones entre Turquía y Armenia. Estas relaciones siempre fueron tensas: Armenia había formado parte del Imperio Otomano durante siglos y lo sucedido entre 1915 y 1917 en Armenia es objeto de continua polémica política. Turquía era parte

contratante del GATT desde 1951 y, cuando Armenia se adhirió a la OMC en 2003 (13 años después de obtener su independencia de la Unión Soviética), Turquía invocó la cláusula de no aplicación. Esa invocación no ha sido retirada posteriormente.

El otro caso especial afecta a Georgia y la Federación de Rusia. Georgia había sido anexionada por el Imperio Ruso en 1800 y también (después de tres años de independencia) por la Unión Soviética en 1921, y luego proclamó su independencia de nuevo en 1991. En este proceso de ganar, perder y volver a ganar su independencia, las fronteras entre Georgia y la Federación de Rusia fueron objeto de litigio. (Casualmente, Georgia tiene también fronteras con Turquía y Armenia.) Después de su adhesión a la OMC en 2000, Georgia estaba en condiciones de bloquear la adhesión de la Federación de Rusia. La tentación de hacerlo creció cuando los dos países se enfrentaron en una guerra de cinco días, en 2008, por Osetia del Sur y Abjasia. Invocando litigios con respecto a los puntos aduaneros en estas dos zonas, Georgia amenazó en 2011, en la etapa final de las negociaciones para la adhesión de Rusia, con no dar su aprobación. La situación finalmente se apaciguó cuando Suiza, actuando como mediador en la disputa y como país anfitrión de la OMC, aceptó actuar como tercera parte neutral para facilitar la aplicación de un acuerdo al que habían llegado en noviembre de 2011 la Federación de Rusia y Georgia. Este acuerdo, que había sido patrocinado por la antigua Presidenta de Suiza Micheline Calmy-Rey, establecía un mecanismo de administración y vigilancia aduaneras de todo el comercio de mercancías que entrara o saliera por corredores de comercio específicos previamente determinados, y consistía en un sistema de intercambio electrónico de datos y un sistema de vigilancia internacional. Como resultado de este acuerdo, Georgia no bloqueó la adhesión de la Federación de Rusia ni invocó la cláusula de no aplicación.

Notas

1 Véase Kent (2007: capítulo 3).

2 El número y la composición del conjunto original de partes contratantes son difíciles de establecer debido al caso especial de Chile. Este país estaba destinado a ser una de las 23 partes contratantes originales pero no llegó a completar el procedimiento interno de aprobación dentro del plazo establecido, por lo que no pasó a ser parte contratante hasta principios de 1949. Por consiguiente, Chile puede considerarse o bien la última de las partes contratantes originales (como se hace a los efectos del cómputo de este párrafo) o como el primer país que se adhirió al GATT.

3 Obsérvese que el caso de la República de Corea es especial pero no único, ya que es uno de los cinco países que declaran su condición de países en desarrollo en la OMC y, sin embargo, son también miembros de la OCDE. Los otros son Chile, Israel, México y Turquía.

4 La experiencia de los países con respecto al párrafo 5 c) del artículo XXVI del Acuerdo General fue considerablemente variada. Gambia se adhirió al GATT por sucesión apenas cuatro días después de haber obtenido la independencia, en 1965, pero Lesotho dejó que pasaran 11 años entre la aplicación de *facto del Acuerdo General y su adhesión al GATT por sucesión. Véase Aplicación de facto y sucesión: artículo XXVI.5 c*): nota de la secretaría, documento MTN.GNG/NG7/W/40 del GATT, 22 de enero de 1988.

5 En lo que respecta a los informes de los grupos de trabajo, véase la base de datos sobre adhesiones en: http://acdb.wto.org.

6 Véase *Informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión del Reino de Arabia Saudita a la Organización Mundial del Comercio,* documento WT/ACC/SAU/61 de la OMC, de 1º de noviembre de 2005.

7 Véase *Nota Técnica sobre el proceso de adhesión,* documento WT/ACC/7/Rev.2 de la OMC, de 1º de noviembre de 2000, página 6.

8 La relevancia de otras variables analizadas por Jones alcanzaba el nivel del 1% al menos en alguna de las fórmulas en las que se utilizaban, pero era menos significativa en otras. Entre esas variables se incluye el nivel del arancel medio aplicado por el país solicitante (las negociaciones de los países con aranceles más elevados duraban más tiempo) y la parte correspondiente al solicitante en las importaciones de los países más importantes que examinaban el proceso de adhesión que eran Australia, los Estados Unidos, el Japón, Suiza y la Unión Europea (las negociaciones de adhesión de los países que tenían una parte de mercado mayor duraban más tiempo). Otra variable que era importante, con un nivel de confianza del 5% o del 10%, era la que se refería a que la solicitud se hubiera hecho originalmente ante el GATT y se hubiera prolongado a la etapa de la OMC; a igualdad de condiciones, las solicitudes presentadas después de que se hubiera iniciado la etapa de la OMC implicaban negociaciones que duraban entre 21 y 31 meses menos que las que se prolongaban desde la etapa del GATT.

9 Véase el análisis que se hace en el capítulo 5 de la relación entre la OMC y las Naciones Unidas.

10 Para un examen a fondo de los tipos consolidados, los tipos aplicados y el "agua", véase el capítulo 9.

11 Para una orientación sobre la forma de leer una lista anexa al AGCS, véase el capítulo 9.

12 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Adhesiones a la OMC - Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/153 de la OMC, de 8 de marzo de 1999.

13 Entrevistas del autor con negociadores estadounidenses encargados de las adhesiones en 1999.

14 Cabo Verde dejó de pertenecer a la categoría de los PMA en 2007, antes de pasar a ser Miembro de la OMC en 2008.

15 Véase el texto completo del proyecto de Decisión sobre la adhesión de los Países Menos Adelantados en *Recomendaciones del Subcomité de Países Menos Adelantados al Consejo General para seguir reforzando, racionalizando y haciendo operativas las Directrices de 2002 sobre la adhesión de los PMA*, documento WT/COMTD/LDC/21 de la OMC, de 6 de julio de 2012.

16 Afganistán, Bhután, Comoras, Etiopía, Guinea Ecuatorial, República de Liberia, Santo Tomé y Príncipe y Sudán.

17 Para un examen más detallado de la relación entre las normas de la OMC y el comercio de petróleo véase UNCTAD (2000).

18 Véase *Informe del Grupo de Trabajo sobre la adhesión del Reino de Arabia Saudita a la Organización Mundial del Comercio*, documento WT/ACC/SAU/61 de la OMC, de 1º de noviembre de 2005, página 15.

19 Obsérvese que, en la legislación estadounidense, todas las referencias al trato NMF se han cambiado desde 1998 por referencias a "relaciones comerciales normales" (NTR). La diferencia es solo retórica; el trato NTR y el trato NMF son básicamente idénticos. El motivo del cambio fue que los miembros del Congreso estaban cansados de tener que explicar a sus electores que otorgar el trato NMF a China no significaba que este país estuviera recibiendo un trato excepcionalmente favorable. La legislación estadounidense diferencia también entre el trato NTR condicional que se otorga mediante los acuerdos bilaterales con países sometidos a la Ley Jackson-Vanik, y el trato NTR incondicional y permanente (PNTR) que se otorga a los países que han sido retirados del ámbito de aplicación de la Ley Jackson-Vanik por el Congreso.

20 La Ley Jackson-Vanik es una disposición sucesora de disposiciones anteriores promulgadas en 1951 y 1962. Estas disposiciones anteriores no establecían ninguna condición concreta relacionada con la libertad de emigración sino que tenían por objetivo, en términos más generales, negar el trato NMF a los países comunistas.

21 En este análisis se destacan los aspectos de política exterior de la adhesión de China a la OMC. Para un examen más profundo de la política interna de China con respecto a su adhesión véase Pearson (2001), que subraya la "preferencia de la élite" (es decir, la implicación de los principales dirigentes chinos en el proceso de adhesión en momentos decisivos) como explicación central de por qué y cómo se produjo la adhesión de China. Igualmente Feng (2006: 6) describió la adhesión como "un proceso político dirigido por el Estado y movido por los dirigentes, que actuó de arriba abajo, en el que unos determinados dirigentes políticos soslayaron en parte y reestructuraron también en parte una burocracia que se mostró en gran medida dudosa y reacia". Véase también Yong (2002: 26-29).

22 Para un examen de estos acontecimientos véase Kent (2007: 36-57).

23 Véase *Acta de la Reunión celebrada en el Centro William Rappard los días 29 de septiembre a 1º de octubre de 1992*, documento C/M/259 del GATT, de 27 de octubre de 1992, página 4.

24 En inglés, después de la adhesión de Tayikistán, el Taipei Chino se sitúa, por orden alfabético, entre Suiza y Tayikistán.

25 Véase *Informe del Grupo de trabajo sobre la adhesión de la República Árabe Unida*, documento L/3362 del GATT, de 27 de febrero de 1970, IBDD S17/35-45.

26 Israel no invocó las disposiciones del artículo XXXV con respeto a ninguno de estos dos países.

27 Véase Congreso de los Estados Unidos, Cámara de Representantes, Comité de Relaciones Exteriores (1994: 37).

28 Ibid., página 48.

29 Véase Departamento del Tesoro (2012).

Apéndice 4.1. Adhesiones a la OMC, en febrero de 2013

Cuadro 4.1A. Adhesiones completadas por orden cronológico

			Proporción del total mundial en 2011 (en %)			
	Solicitud	**Adhesión**	**Población**	**PIB**	**Exportaciones**	**Importaciones**
Ecuador	Septiembre de 1992	Enero de 1996	0,21	0,09	0,11	0,12
Bulgaria	Septiembre de 1986	Diciembre de 1996	0,11	0,08	0,16	0,16
Mongolia	Julio de 1991	Enero de 1997	0,04	0,01	0,02	0,04
Panamá	Agosto de 1991	Septiembre de 1997	0,05	0,04	0,11	0,12
República Kirguisa	Febrero de 1996	Diciembre de 1998	0,08	0,01	0,02	0,02
Letonia	Noviembre de 1993	Febrero de 1999	0,03	0,04	0,07	0,08
Estonia	Marzo de 1994	Noviembre de 1999	0,02	0,03	0,10	0,10
Jordania	Julio de 1996	Abril de 2000	0,09	0,04	0,06	0,10
Georgia	Juillet 1996	Junio de 2000	0,06	0,02	0,02	0,04
Albania	Noviembre de 1992	Septiembre de 2000	0,05	0,02	0,02	0,03
Croacia	Septiembre de 1993	Noviembre de 2000	0,06	0,09	0,12	0,12
Omán	Abril de 1996	Noviembre de 2000	0,04	0,10	0,22	0,13
Lituania	Enero de 1994	Mayo de 2001	0,05	0,06	0,15	0,16
Moldova, República de	Noviembre de 1993	Julio de 2001	0,05	0,01	0,01	0,03
China	Julio de 1986	Diciembre de 2001	19,27	10,46	9,40	8,76
Taipei Chino	Enero de 1992	Enero de 2002	0,10	0,72	1,26	1,30
Armenia	Noviembre de 1993	Febrero de 200	0,04	0,01	0,01	0,02
Ex República Yugoslava de Macedonia	Diciembre de 1994	Abril de 2003	0,03	0,01	0,02	0,04
Nepal	Mayo de 1989	Abril de 2004	0,44	0,03	0,01	0,03
Camboya	Diciembre de 1994	Octubre de 2004	0,21	0,02	0,03	0,04
Arabia Saudita, Reino de la	Junio de 1993	Diciembre de 2005	0,40	0,82	1,69	0,91
Tonga	Junio de 1995	Julio de 2007	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
Viet Nam	Enero de 1995	Enero de 2007	1,26	0,18	0,48	0,50
Ucrania	Noviembre de 1993	Mayo de 2008	0,66	0,24	0,40	0,45
Cabo Verde	Octubre de 1999	Julio de 2008	0,01	<0,01	<0,01	0,01
Montenegro	Diciembre de 2004	Abril de 2012	0,01	0,01	NA	NA
Samoa	Abril de 1998	Mayo de 2012	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01

			Proporción del total mundial en 2011 (en %)			
	Solicitud	**Adhesión**	**Población**	**PIB**	**Exportaciones**	**Importaciones**
Federación de Rusia	Junio de 1993	Agosto de 2012	2,04	2,65	2,59	1,91
Vanuatu	Julio de 1995	Agosto de 2012	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
República Democrática Popular Lao	Julio de 1997	Febrero de 2013	0,09	0,01	0,01	0,01

Fuentes: Cálculos realizados a partir de datos del Banco Mundial consultados en: http://data.worldbank.org/, completados con datos relativos al Taipei Chino consultados en: http://eng.stat.gov.tw/.

Nota: <0,01 = menos de 0,005%.

Cuadro 4.1B. Adhesiones pendientes por orden cronológico

		Proporción del total mundial en 2011 (en %)			
	Solicitud	**Población**	**PIB**	**Exportaciones**	**Importaciones**
Argelia	Junio de 1987	0,52	0,27	0,34	0,26
Belarús	Septiembre de 1993	0,14	0,08	0,21	0,22
Sudán	Noviembre de 1994	0,49	0,09	0,06	<0,01
Uzbekistán	Diciembre de 1994	0,42	0,06	NA	NA
Seychelles	Mayo de 1995	<0,01	<0,01	<0,01	0,01
Kazajstán	Enero de 1996	0,24	0,27	0,42	0,24
Irán	Septiembre de 199	1,07	0,57	NA	NA
Andorra	Julio de 1997	<0,01	0,01	NA	NA
Azerbaiyán	Junio de 1997	0,13	0,09	0,17	0,07
República Libanesa	Enero de 1999	0,06	0,06	0,12	0,15
Bosnia y Herzegovina	Mayo de 1999	0,05	0,03	0,03	0,05
Bhután	Septiembre de 1999	0,01	<0,01	NA	NA
Yemen	Abril de 2000	0,36	0,05	0,04	0,05
Bahamas	Mayo de 2001	<0,01	0,01	0,02	0,02
Tayikistán	Mayo de 2001	0,10	0,01	0,01	0,02
República Árabe Siria	Octubre de 2001	0,30	0,09	0,10	0,11
Etiopía	Enero de 2003	1,22	0,04	0,03	0,05
Libia	Junio de 2004	0,09	0,11	0,06	0,07
Iraq	Septiembre de 2004	0,47	0,16	0,37	0,24
Afganistán	Noviembre de 2004	0,51	0,03	NA	NA
Serbia	Diciembre de 2004	0,10	0,07	0,07	0,11
Santo Tomé y Príncipe	Enero de 2005	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
Comoras	Febrero de 2007	0,01	<0,01	NA	NA
Guinea Ecuatorial	Febrero de 2007	0,01	0,03	NA	NA
Liberia, República de	Junio de 2007	0,06	<0,01	0,01	0,02

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos del Banco Mundial consultados en: http://data.worldbank.org/.

Nota: <0,01 = menos de 0,005%. PIB: los datos correspondientes a Andorra son de 2008; los datos correspondientes a Libia y la República Árabe Siria son de 2009; los datos correspondientes al Irán son de 2010. Exportaciones: los datos correspondientes al Sudán y a la República Árabe Siria son de 2010. Importaciones: los datos correspondientes a la República Árabe Siria son de 2010.

5 Relaciones con otras organizaciones y con la sociedad civil

> Mi objetivo cuando vine fue poner a la OMC en la primera página del New York Times, el periódico de la ciudad donde nací, y lo logré. Pero lo que no había imaginado nunca, ni en mis sueños más locos, era que sería con una foto de un policía disparando gases lacrimógenos a muchachos disfrazados de tortugas y delfines.
>
> Keith Rockwell, Director de la División de Información y Relaciones Exteriores, OMC
> Correspondencia con el autor, 11 de febrero de 2013

Introducción

El hecho de que la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999 fuera noticia de primera página ilustra los cambios profundos que se habían producido en la política comercial y su alcance durante el medio siglo anterior. Cuando se fundó el sistema del GATT la política comercial se limitaba a los aranceles y los contingentes y esta esfera estaba dominada por un pequeño número de responsables políticos y de interesados. La única institución mundial que estaba dedicada al tema era tan misteriosa que ni siquiera podía describirse como organización internacional; solo había un puñado de países que asumían compromisos importantes en el GATT; esos compromisos solo interesaban a unos pocos ministerios, especialmente los de Hacienda y de Relaciones Exteriores; y los únicos intereses nacionales que se preocupaban eran las empresas y los trabajadores de las ramas de producción afectadas. En 1999, el objeto de las negociaciones y de las diferencias comerciales abarcaba ya un conjunto mucho más amplio, y en crecimiento, de leyes y políticas; la labor de la OMC repercutía en la de varias organizaciones internacionales más y viceversa; casi todos los países del mundo pertenecían a la organización o intentaban hacerlo; el funcionamiento de casi todos los ministerios de los gobiernos estaba afectado por las normas de la OMC, con compromisos que influían en sus ingresos, sus reglamentos y la contratación pública; y las conferencias ministeriales eran imanes para los periodistas, los dirigentes laborales, los activistas religiosos, el "bloque negro" de los anarquistas, los chicos adornados con alas de mariposa y los policías con dispositivos antidisturbios. Los gases lacrimógenos y las aglomeraciones de periodistas no se convirtieron en una característica permanente de las reuniones de la OMC pero la observación en general sigue siendo válida: los días en que esta comunidad estaba aislada y pasaba desapercibida hace tiempo que han pasado. Los ministerios de Comercio y la Secretaría de la OMC han tenido que aprender cómo comunicarse con los muchos políticos, interesados y líderes de opinión cuyos intereses resultan afectados por lo que hacen.

Los cambios y problemas no proceden solo de la ampliación de la OMC sino en general de la proliferación de organizaciones internacionales. Es este un proceso que se aceleró en el decenio de 1960, cuando la Organización Europea para la Cooperación Económica de posguerra (principalmente administradora del Plan Marshall) se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1961 y cuando se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD I) en 1964. Otras instituciones mundiales se han interesado más por la política comercial debido en parte al carácter expansivo del tema y en parte a la comprobación posterior a Seattle de que era necesario tener en cuenta la relación del comercio con el desarrollo. Esta multiplicidad de organismos, a la que se suma la ampliación del alcance de la política comercial, genera problemas y oportunidades. A pesar de que todas estas organizaciones se deben a sus miembros y de que los miembros de estas organizaciones son casi los mismos, cada una de ellas tiene su carácter propio y tiene tendencia a abordar temas similares de forma diferente. Siempre hay la posibilidad de un conflicto entre organizaciones internacionales que tienen jurisdicciones que se solapan y que podrían alentar a países a adoptar políticas contradictorias, problema que normalmente se define como una cuestión de "coherencia". Sin embargo, en la medida en que la OMC puede aprovechar los conocimientos especiales que posee otra organización, es posible que las dos puedan establecer una relación de trabajo que aproveche al máximo sus respectivas fortalezas y capacidades.

Muchas veces, los problemas parecían mayores que las oportunidades que se abrían. En el peor de los casos, la falta de coherencia podía desencadenar directamente un conflicto de leyes. Los compromisos que asumen los países en una organización internacional pueden estar en directa contradicción con los que asumen en otra. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) podría oponerse a unos recortes de los aranceles que amenazasen con reducir los ingresos públicos y aumentar el déficit presupuestario, lo mismo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) podría promover restricciones al comercio de tabaco y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) podría ser favorable a una "excepción cultural" para el comercio de películas cinematográficas. Un peligro menos grave pero siempre presente es que la multiplicidad de instituciones, reuniones y acuerdos lleve a una incertidumbre o a una confusión sobre los objetivos que los países pretenden obtener y el foro adecuado para plantearlos. Cuando la OMC maneja cuestiones que afectan a temas tan diversos como, por ejemplo, la agricultura, el cuidado de la salud y el turismo, y existen otras organizaciones especializadas que ya lo hacen, ¿qué institución debe prevalecer?

El problema de la coherencia se manifiesta muchas veces a escala de las organizaciones internacionales pero su origen se encuentra en gran medida a escala nacional. La expansión del ámbito de la política comercial puede desequilibrar las relaciones frecuentemente delicadas entre diferentes grupos de interesados y los ministerios gubernamentales. Una cosa era cuando los negociadores comerciales de un país tenían atribuida la responsabilidad de negociar reducciones de los aranceles aplicados a las importaciones, labor que normalmente exigía una estrecha coordinación con los ministerios de Hacienda (de los que es posible que dependieran). Otra cosa muy distinta es cuando esos mismos ministerios solicitan

autorización para asumir compromisos en nombre de otros ministerios y organismos recaudadores independientes.[1] Si no se controla debidamente, esta situación puede provocar "batallas de competencias" entre organismos gubernamentales, que pueden retrasar o incluso bloquear negociaciones. Evitar incoherencias entre lo que los países hacen en la OMC y en el FMI, la OMS y la UNESCO, por ejemplo, puede exigir que los ministerios de Comercio, Hacienda, Sanidad y Cultura cooperen mucho más estrechamente de lo que están acostumbrados a hacer.

A pesar de estos problemas, o quizá a causa de ellos, la OMC funciona con más transparencia de lo que lo hacía el GATT. La mayoría de sus documentos están disponibles en Internet y tiene extensas relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG), con parlamentarios y con la prensa.

Cómo se relaciona la OMC con otras instituciones

La coordinación con otras organizaciones internacionales tiene mayor prioridad en la etapa de la OMC que en la etapa del GATT. La posibilidad de incoherencias y de conflictos directos ha aumentado al reforzarse las normas de solución de diferencias. Ya el GATT tenía más poder de exigir el cumplimiento de las normas del que tenían otras organizaciones internacionales y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC es más estricto y se utiliza con más frecuencia que su predecesor en el GATT. El alcance de las cuestiones que pertenecen al ámbito del sistema de la OMC es mucho más amplio de lo que lo había sido en el GATT, debido en parte a que los proponentes de nuevas cuestiones han preferido someter los nuevos acuerdos a la jurisdicción de esas normas de solución de diferencias. En algunos casos, eso significó negociar acuerdos totalmente nuevos para regular temas que ya estaban sometidos a otras organizaciones; en otros casos, los negociadores de la Ronda Uruguay se remitieron a las normas y acuerdos de estas instituciones en los acuerdos que estaban redactando, o incluso los incorporaron. Las únicas organizaciones internacionales que mencionaba el GATT original eran el FMI y las Naciones Unidas, mientras que en los Acuerdos de la OMC se hace referencia a estas dos más el Codex Alimentarius, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Centro de Comercio Internacional (ITC), la OCDE, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la OMS, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

El problema de la coherencia

Entre las cuestiones que entran ahora en el ámbito de la OMC se encuentran muchas que quedaron totalmente fuera del ámbito del GATT o, de no ser así, eran tratadas de forma más superficial. En el cuadro 5.1 se muestran los temas que se abordan en las normas de la OMC

que pueden dar lugar a conflictos con otras instituciones. Este muestreo de una docena de Acuerdos de la Ronda Uruguay muestra que hay al menos dos docenas de organizaciones internacionales que tratan temas iguales a los tratados en ellos.

Los negociadores de la Ronda Uruguay eran muy conscientes del problema de la coherencia pues hicieron de él una de las principales cuestiones abordadas en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT (capítulo 2) y aprobaron varias disposiciones cuyo objetivo era responder a esta preocupación. Una de esas disposiciones fue la Declaración sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, que formaba parte del paquete de acuerdos de la Ronda Uruguay. En esta Declaración los ministros reconocían que "no es posible resolver a través de medidas adoptadas en la sola esfera comercial dificultades cuyos orígenes son ajenos a la esfera comercial", y ponían de relieve "la importancia de los esfuerzos encaminados a mejorar otros aspectos de la formulación de la política económica a escala mundial como complemento de la aplicación efectiva de los resultados logrados en la Ronda Uruguay". A continuación declaraban que:

> Las interconexiones entre los diferentes aspectos de la política económica exigen que las instituciones internacionales competentes en cada una de esas esferas sigan políticas congruentes que se apoyen entre sí. La Organización Mundial del Comercio deberá, por tanto, promover y desarrollar la cooperación con los organismos internacionales que se ocupan de las cuestiones monetarias y financieras, respetando el mandato, los requisitos en materia de confidencialidad y la necesaria autonomía en los procedimientos de formulación de decisiones de cada institución, y evitando imponer a los gobiernos condiciones cruzadas o adicionales.

En concreto, los ministros invitaban al Director General de la OMC a examinar, con sus homólogos del FMI y del Banco Mundial, "las consecuencias que tendrán las responsabilidades de la OMC para su cooperación con las instituciones de Bretton Woods, así como las formas que podría adoptar esa cooperación, con vistas a alcanzar una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial". El párrafo 5 del artículo III del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) complementa esa Declaración al establecer que: "Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [el Banco Mundial] y sus organismos conexos". Otras disposiciones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay exigen iniciativas semejantes con respecto a otras instituciones adicionales. En el párrafo 1 del artículo V se establece que el Consejo General "concertará acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC". Igualmente, el artículo XXVI del AGCS establece que: "El Consejo General tomará disposiciones adecuadas para la celebración de consultas y la cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como con otras organizaciones intergubernamentales relacionadas con los servicios".

Cuadro 5.1. Lista ilustrativa de los Acuerdos de la OMC sobre cuestiones tratadas ya por otras organizaciones internacionales

Acuerdo	Otra(s) organización(es)
Acuerdo sobre la Agricultura	Fondo Común para los Productos Básicos, FAO, Consejo Internacional de los Cereales, Organización Internacional del Café (entre otras muchas organizaciones relacionadas con productos básicos)
Acuerdo sobre la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	OAM
Acuerdo sobre Normas de Origen	OAM
Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Comisión del Codex Alimentarius, FAO, Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, Oficina Internacional de Epizootias
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	Comisión Electrotécnica Internacional, Organización Internacional de Normalización
Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido	Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir
Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, OMS, OMPI
Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio	FMI, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, Banco Mundial
Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados	UNCTAD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	OIT, UIT, UNESCO, OMS, Organización Mundial del Turismo (entre otras)
Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias	Corte Internacional de Justicia, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos	FMI, Banco Mundial

Fuentes: Elaborado a partir de los Acuerdos de la OMC y de los sitios en la Web de otras organizaciones internacionales.

La OMC desempeña su mandato mediante, entre otras cosas, la participación de su Director General en la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación, que está formada por los jefes ejecutivos de 28 organizaciones y está presidida por el Secretario General de las Naciones Unidas. Entre ellos están los jefes ejecutivos de los organismos especializados de las Naciones Unidas (OIT, OMS, etc.) y de las demás instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial).[2] El origen de la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) se remonta a 1946, cuando era conocida como Comité Administrativo de Coordinación.[3] Sus miembros se reúnen ahora periódicamente, celebrándose reuniones en octubre o noviembre en Nueva York, y en marzo o abril, en la sede de una de las instituciones restantes. Se trata de reuniones informales y reservadas a los jefes ejecutivos, en las que no se permite tomar notas. Cada reunión se centra en un tema concreto de interés en ese momento y los jefes de estas organizaciones examinan horizontalmente la cuestión que se plantee, pero el objetivo a más largo plazo es promover la coherencia entre las instituciones haciendo que los jefes ejecutivos se mantengan en contacto entre sí.

Las cuestiones examinadas por la JJE pueden conducir a veces a una colaboración más permanente entre las instituciones miembros. Un ejemplo destacado fue la creación en 2008 por la JJE del Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria, para que examinase el problema de la subida de los precios de los alimentos. Este grupo, presidido por el Secretario General de las Naciones Unidas, y que tenía como Vicepresidente al Director General de la FAO, estaba formado por los jefes ejecutivos u otros representantes de 22 organizaciones internacionales, entre ellos el Director General de la OMC.[4] La seguridad alimentaria es uno de los muchos temas con respecto a los cuales pueden entrar en conflicto las perspectivas y culturas institucionales de distintas organizaciones internacionales como demuestra el análisis que se hace a continuación de las relaciones entre la OMC y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.

El Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria sirve de ejemplo de la forma en que la OMC trabaja con otras organizaciones en proyectos de colaboración, creando órganos permanentes entre organismos para tratar asuntos de común interés y sobre los que tienen conocimientos especializados. Estas actividades son especialmente destacadas en la esfera del comercio y el desarrollo, en la que el ejemplo más antiguo es el Centro de Comercio Internacional (ITC). Este proyecto conjunto de la OMC (y del GATT antes de esta) y la UNCTAD tiene sus locales en Ginebra en un lugar aproximadamente equidistante entre las dos instituciones patrocinadoras y proporciona formación y otro tipo de ayuda a políticos y exportadores de países en desarrollo. El Centro es sucesor del Centro de Información sobre el Comercio Internacional que el GATT creó en 1964 y se convirtió en 1967 en una institución conjunta del GATT y la UNCTAD.[5]

Una de las primeras medidas que el Director General Pascal Lamy adoptó en 2005 fue poner en marcha la iniciativa Ayuda para el Comercio. Su objetivo es promover la coherencia en la creación de capacidad comercial mediante la colaboración con interlocutores tales como la OCDE, el FMI, el ITC, la UNCTAD, el PNUD, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. La OMC es la institución anfitriona de la Secretaría ejecutiva del Marco Integrado mejorado (MIM), órgano coordinador de la iniciativa Ayuda para el Comercio. El MIM es una ampliación, aprobada en 2006, del Marco Integrado, aprobado en 1997. A partir de 2009, la OMC acogió los Exámenes Globales de la Ayuda para el Comercio con el objetivo de promover la coherencia reuniendo a donantes, beneficiarios, sector privado y sociedad civil.

La OMC alberga también el Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio, que es un proyecto conjunto con la FAO, la OIE, la OMS y el Banco Mundial. Se trata de una alianza global que apoya a los países en desarrollo a mejorar su capacidad de aplicar normas, directrices y recomendaciones internacionales de carácter sanitario y fitosanitario para asegurar la protección de la salud de las personas y animales, y de preservar los vegetales, y de promover su capacidad de obtener o de mantener el acceso a los mercados.[6]

La OMC y sus interlocutores tienen otras posibilidades de promover la coordinación y evitar conflictos. Una de ellas es la de otorgar la condición de observador, es decir, que cada

institución permita a las otras asistir a sus deliberaciones y, en algunos casos, intervenir en ellas. Las organizaciones a veces adoptan la medida complementaria de negociar un memorando de entendimiento en el que se establecen las condiciones en que podrían cooperar en esferas tales como la distribución de documentos y la prestación de asistencia técnica a sus miembros. Otro enfoque es incorporar las normas de otra organización en las propias o incluso negociar acuerdos conjuntos sobre temas de interés común y sobre los que las dos organizaciones tienen conocimientos especializados. Hay varios Acuerdos de la OMC en los que se adopta el primero de estos enfoques pero el único ejemplo de adopción del segundo enfoque se remonta a los primeros años de la etapa del GATT.[7]

Otra forma de colaborar entre organizaciones puede ser realizar en común investigaciones y análisis, y la Secretaría de la OMC ha elaborado varias publicaciones en colaboración con interlocutores sobre cuestiones de interés mutuo. El informe *Los Acuerdos de la OMC y la salud pública*, realizado conjuntamente por la OMC y la OMS en 2002, fue el primero de una serie creciente de estudios de este tipo. La colaboración no siempre es fácil: la redacción de ese volumen conjunto entre la OMS y la OMC fue conflictiva y un funcionario de la OMC, por lo menos, manifestó en correspondencia interna su preocupación por la prudencia de publicar un informe conjunto sobre este asunto antes de los debates de la Conferencia Ministerial de Doha sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la salud pública.[8] A pesar de este primer traspié, las dos organizaciones siguen colaborando. En 2013, se unieron a la OMPI para publicar un estudio conjunto titulado *Promoting Access to Medical Technologies and Innovation: Intersections between Public Health, Intellectual Property and Trade* (La promoción del acceso a las tecnologías médicas y la innovación: intersecciones entre la salud pública, la propiedad intelectual y el comercio). La colaboración con la OIT ha sido especialmente frecuente. Entre los estudios conjuntos realizados cabe mencionar: *Comercio y empleo: Retos para la investigación sobre políticas* (2007), *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo* (2009) y *Making Globalization Socially Sustainable* (Hacia una mundialización socialmente sostenible) (2011). La OIT y la OMC figuran también entre las numerosas organizaciones internacionales que se sumaron a la Iniciativa Internacional de Colaboración en materia de Comercio y Empleo (ICITE), puesta en marcha en 2010 por la OCDE. La OMC y la OCDE elaboraron conjuntamente una serie titulada *Aid for Trade at a Glance* (Panorama de la Ayuda para el Comercio), de la que se han publicado volúmenes en 2007, 2009 y 2011. Estos informes hacen el seguimiento de los acontecimientos en el marco de la iniciativa Ayuda para el Comercio, poniendo de manifiesto tanto los éxitos como los fracasos. Como se examina en el capítulo 8, la OMC ha colaborado desde 2009 con la OCDE y la UNCTAD en la elaboración de informes periódicos de vigilancia de los actos de los países que limitan el comercio o ayudan a ramas de producción en dificultades.

El *Manual de estadísticas del comercio internacional de servicios* es una especie de híbrido entre una publicación conjunta y un acuerdo en la medida en que establece un marco para la compilación de estadísticas y su publicación. Ha sido elaborado y publicado conjuntamente por la OMC, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, la UNCTAD y las Naciones Unidas y contiene recomendaciones que las seis organizaciones se encargarán de fomentar para

permitir que los países amplíen y estructuren la información relativa al comercio de servicios de una forma internacionalmente comparable.[9]

El sistema multilateral de comercio y las Naciones Unidas

La OMC no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, pero la cuestión era mucho más complicada en la etapa del GATT. La Organización Internacional de Comercio (OIC) estaba destinada a ser un organismo especializado de las Naciones Unidas, como se establece en el artículo 86 de la Carta de La Habana y, mientras tanto, las partes contratantes del "temporal" Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio pedían al Secretario General de las Naciones Unidas, en el párrafo 2 de su artículo XXV, que convocara su primera reunión. No obstante, el GATT no podía considerarse un organismo de las Naciones Unidas por la sencilla razón de que no llegó nunca a ser una organización internacional formal, pues era más bien un contrato que tenía anexa una Secretaría.

La Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO), que constituyó la base jurídica de la existencia de la Secretaría del GATT, sí que era un organismo de las Naciones Unidas. Fue creada mediante una resolución aprobada en la Conferencia de La Habana (denominada de forma más oficial Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo) con el propósito de servir de vínculo entre el GATT y la OIC hasta que esta última comenzara a existir. Con el paso del tiempo se atenuó la sensación de que existía un vínculo formal entre el GATT y el sistema de las Naciones Unidas, ya que el personal de la Secretaría y las partes contratantes consideraban que esta institución estaba bastante alejada de las Naciones Unidas. Un paso importante se dio en 1951, cuando las partes contratantes decidieron que la Secretaría se financiase con sus contribuciones, en lugar de utilizar fondos facilitados por las Naciones Unidas. El vínculo no se rompió totalmente hasta que no se produjo la transición entre el GATT y la OMC, y aun así se produjo paulatinamente.

Los instrumentos jurídicos de la OMC reflejan la nueva independencia de la institución del sistema de las Naciones Unidas en varios momentos. Por ejemplo, en virtud del párrafo 5 del Protocolo de Aplicación Provisional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, si un país quisiera dejar de aplicar el Acuerdo General tenía que presentar una notificación por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas. En cambio, en el párrafo 1 del artículo XV del Acuerdo sobre la OMC se establece que el Director General de la OMC será quien reciba la notificación escrita de la intención de un país de denunciar el Acuerdo. El Acuerdo sobre la OMC solo menciona a las Naciones Unidas en la declaración del párrafo 4 del artículo VIII que establece que los funcionarios de la OMC y los representantes de sus Miembros tienen privilegios e inmunidades *similares* a los estipulados en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, y en la disposición del párrafo 6 del artículo XVI que establece que: "El presente Acuerdo será registrado de conformidad con las disposiciones del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas". Esta declaración no indica subordinación a las Naciones Unidas ya que el artículo 102 se aplica a "[t]odo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas".

La OMC rompió sus lazos con las Naciones Unidas al nacer. Durante la transición del GATT a la OMC, el Comité Ejecutivo de la ICITO se reunió el 9 de diciembre de 1994 para aprobar una Decisión sobre disposiciones transitorias: Acuerdo de transferencia entre el GATT de 1947, la ICITO y la OMC. Esta medida, que también fue aprobada por el Comité Preparatorio de la Organización Mundial del Comercio y corroborada el siguiente mes por el Consejo General de la OMC, recientemente constituido, incorporaba el Acuerdo relativo a la transferencia del activo, el pasivo, los registros, el personal y las funciones de la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio y del GATT a la Organización Mundial del Comercio.[10] El acuerdo facultaba al Director General para nombrar "al personal de la Secretaría de la OMC el 30 de junio de 1995 a más tardar". Por consiguiente, el personal de la OMC siguió formado por funcionarios de las Naciones Unidas en estos primeros seis meses. Aunque el acuerdo establecía que la ICITO quedaría disuelta "en la fecha en que se nombre al personal de la Secretaría de la OMC", en la realidad este hecho no se produjo hasta que el Consejo General de la OMC y el Comité Ejecutivo de la ICITO adoptaron finalmente una decisión (documento WT/L/282 de la OMC), el 16 de octubre de 1998, en virtud de la cual la ICITO dejaba de existir el 31 de diciembre. Para entonces, la única consecuencia práctica de la decisión fue cortar el último vínculo entre los programas de remuneraciones y de pensiones de la OMC con el sistema de las Naciones Unidas. Los Miembros de la OMC crearon en 1999 un Plan de Pensiones de la OMC, nuevo y distinto, tras separar a la institución de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

La diferencia quizá más importante es que los organismos de las Naciones Unidas se fundan en el principio de inclusión, en virtud del cual se supone que prácticamente todos los países tienen derecho a un lugar en la mesa y pueden sumarse a ella con relativamente poca dificultad. En cambio, ser Miembro de la OMC es un privilegio más que un derecho y los candidatos deben pagar ese privilegio negociando compromisos, con frecuencia amplios, con los Miembros anteriores. Ser Estado soberano no basta pero tampoco es una condición necesaria para ser Miembro, ya que el artículo XII del Acuerdo sobre la OMC establece que podrán adherirse no solo los Estados sino también todo "territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores". Tres de sus Miembros, todos ellos con una relación especial con China, no están reconocidos en las Naciones Unidas como Estados independientes: Hong Kong, China; Macao, China, y el Taipei Chino.

Relaciones entre la OMC, la UNCTAD y otros organismos de las Naciones Unidas

La OMC puede a veces entrar en conflicto con organismos de las Naciones Unidas que tratan cuestiones relacionadas con el comercio. La UNCTAD es el organismo de las Naciones Unidas con el que la OMC tiene unas relaciones de trabajo más intensas pero también es el que plantea la mayor amenaza de incoherencia si se deteriora esa relación.

Está muy extendida entre los países en desarrollo la sensación de que el sistema de las Naciones Unidas es más propicio a considerar amistosamente sus intereses que el sistema multilateral de comercio. La Carta de La Habana para una Organización Internacional de

Comercio perteneciente al sistema de las Naciones Unidas establecía una serie de compromisos con las demandas de los países en desarrollo (grupo que todavía no incluía a los muchos países que obtuvieron su independencia en los decenios posteriores) mientras que el GATT, aparentemente "temporal", hacía muy pocas concesiones de este tipo. Los países en desarrollo dedicaron una energía considerable, en los decenios siguientes, a corregir ese descuido. Una solución que se propuso fue soslayar el sistema del GATT y recurrir en cambio a foros atractivos de negociación como la Asamblea General de las Naciones Unidas y, luego, la UNCTAD. La posibilidad de que se creara un rival fuerte del GATT parecía especialmente grande cuando se decidió, en la UNCTAD I de 1964, frente a la oposición de los países desarrollados, que la Conferencia se convocara periódicamente (cada cuatro años), y que se anexara una secretaría permanente.

Si sus fundadores se hubieran salido con la suya, la UNCTAD hubiera sido el lugar donde el Norte y el Sur hubieran negociado las condiciones de un "nuevo orden internacional" y en el que las instituciones mundiales desempeñarían un papel en la fijación de precios por lo menos tan importante como el mercado, ya que regularían el comercio y determinarían los beneficios. Los elementos principales de este orden en proyecto eran, entre otros, acuerdos relativos a productos básicos que garantizaran unos precios elevados para las materias primas de los países en desarrollo, protección frente a las importaciones en beneficio de las industrias incipientes de estos países y acceso libre a los mercados de los países industrializados para sus exportaciones de manufacturas. Pocas de estas propuestas obtuvieron gran respuesta, aparte de la creación del Sistema Generalizado de Preferencias a principios del decenio de 1970; esta concesión a las demandas de los países en desarrollo exigió la modificación de las normas del GATT. Estas demandas de los países en desarrollo alcanzaron su punto máximo en 1974, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración relativa al Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, en la que se pedían diversas reformas que confiaban tanto en los Estados como en el mercado para mejorar las condiciones económicas de los países en desarrollo.[11] El informe de la Comisión Brandt de 1980 se puede considerar el punto medio de la evolución de este debate, ya que defendía la fusión de la UNCTAD y el GATT en una nueva organización internacional (Brandt, 1980: 184 y 185). En el decenio de 1980, lejos de consolidarse las instituciones o de generarse un nuevo orden económico internacional, se produjo un movimiento de un número cada vez mayor de países en desarrollo que pedían la adhesión al GATT y que participaban activamente en sus actividades. La última vez que los países en desarrollo se esforzaron por situar el sistema de comercio dentro de la órbita de las Naciones Unidas se produjo al final de la Ronda Uruguay, cuando Egipto, el Pakistán y otros pidieron que la nueva institución en proyecto, que entonces se denominaba todavía Organización Multilateral de Comercio (véase el capítulo 2) fuera un organismo especializado de las Naciones Unidas. Sus esfuerzos fueron demasiado limitados y demasiado tardíos y tropezaron con la clara oposición de los países desarrollados y del Director General Peter Sutherland. Desde ese momento se ha puesto más interés en reformar el sistema de comercio desde dentro que en idear alternativas.

Las diferencias entre las culturas institucionales de la OMC y de la UNCTAD han podido tensar sus relaciones. Hay una tensión indudable entre los funcionarios de estos dos

organismos y esta tensión se debe no solo a la rivalidad de instituciones que potencialmente compiten entre sí sino a diferencias filosóficas de las personas. Las dos organizaciones están dedicadas al comercio y el desarrollo pero en la UNCTAD prima el desarrollo mientras que en la OMC prima el comercio. Algunos funcionarios de la UNCTAD reflejan el mayor grado de escepticismo frente al comercio que se encuentra en muchos países en desarrollo, observación que ilustra un incidente en la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003. Cuando se anunció la suspensión de esas negociaciones, el Director General Supachai Panitchpakdi (véase el Apéndice Biográfico, página 654), que se convertiría en Secretario General de la UNCTAD dos años más tarde, observó la reacción de alegría de los funcionarios de la UNCTAD. Los vio formando un grupo con representantes de ONG y les oyó gritar: "¡Estupendo!" Esto enfureció al Sr. Supachai. "Creí que la UNCTAD debió haber apoyado lo que hacíamos porque estábamos haciendo cosas beneficiosas para la causa de los países en desarrollo" -recordó posteriormente-.[12] Su propio camino desde la OMC a la UNCTAD fue uno de los diversos cambios de personal que ayudarían a salvar en parte la brecha entre las dos instituciones. Otro cambio fue el nombramiento en 2011 de Guillermo Valles (véase el Apéndice Biográfico, página 656), anteriormente Embajador del Uruguay ante la OMC, como Director de la División del Comercio Internacional de Mercancías y Servicios y Productos Básicos de la UNCTAD.

La relación entre la UNCTAD y la OMC es hoy mucho más complementaria de lo que lo fue en los últimos decenios. Esta complementariedad se debe, en parte, a la mayor cercanía de su composición de miembros. Los países en desarrollo, en su mayoría, no estaban en el GATT en los decenios de 1960 y 1970, muchos de los que eran miembros no tenían representación residente y los pocos que participaban activamente limitaban esa participación por lo general a demandas de exenciones, trato especial y diferenciado y una reciprocidad no plena. Los acuerdos negociados en las Rondas Kennedy y de Tokio no formaban parte de un todo único y, por consiguiente, no eran vinculantes para los países que habían elegido no firmarlos. Esto hacía fácil considerar que el GATT era el lugar donde los países industrializados negociaban entre sí pero que la UNCTAD era el lugar donde negociaban con los países en desarrollo. Sin embargo, las diferencias de composición de sus miembros se redujeron en los siguientes decenios, cuando numerosos países en desarrollo se adhirieron al GATT y la OMC.

La UNCTAD y la OMC cooperan de diversas formas. Una es el patrocinio conjunto del ITC, antes mencionado. Gran parte de la asistencia técnica que la UNCTAD facilita es complementaria de iniciativas de la OMC, por ejemplo, ayudar a los países en sus procesos de adhesión a la OMC y a la negociación y aplicación de sus compromisos. La mayoría de los diplomáticos que representan a sus países ante la OMC están acreditados también ante la UNCTAD y otros organismos de las Naciones Unidas en Ginebra. Además, los funcionarios superiores de las dos instituciones tienen buenas relaciones de trabajo. El Memorándum de Entendimiento entre la OMC y la UNCTAD, firmado en 2003, tiene por finalidad dar mayor profundidad y efecto práctico a la alianza estratégica entre las partes con miras a la aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo, "cooperar a fin de que el comercio contribuya al logro de los objetivos de desarrollo y coadyuvar a la integración beneficiosa de los países en desarrollo y los países menos adelantados en la economía mundial y en el sistema de

comercio multilateral".[13] En él se establece que los jefes de las dos organizaciones se reunirán cada seis meses y que las dos partes cooperarán en las esferas de la cooperación técnica, la creación de capacidad, la formación, la investigación y el análisis.

Otros dos organismos de las Naciones Unidas tienen una relación directa con el interfaz entre el comercio y el desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colabora con la OMC en proyectos conjuntos como el Marco Integrado mejorado y la iniciativa Ayuda para el Comercio, pero en ocasiones tiende a considerar con más precaución la relación entre el comercio y el desarrollo. Esto se mostró claramente en el informe del PNUD *Making Global Trade Work for People* (Poner el comercio mundial al servicio de las personas) (2003), en el que se señalaban varios aspectos del sistema de la OMC que, en opinión de los autores, podían significar mayores restricciones del espacio político de los países en desarrollo de lo que convenía a sus intereses.

Cuestiones comparables se plantearon en un conflicto sobre el comercio de productos agrícolas o, desde un punto de vista diferente, sobre la relación entre el comercio y el derecho a la alimentación. Las relaciones entre funcionarios de la OMC y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, ilustran la distancia filosófica que puede manifestarse también en los conflictos de ley. En 2009, el Sr. De Schutter presentó al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe basado en consultas con el Director General Pascal Lamy, personal de la Secretaría y embajadores ante la OMC. En el informe impugnaba directamente el enfoque adoptado en las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas de la OMC, afirmando que los productos agrícolas no debían tratarse como si fueran otros productos básicos. Al contrario, los Acuerdos de la OMC debían basarse en el derecho humano a una alimentación adecuada, según establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos que adoptó en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas y más concretamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966. Este último tratado compromete a los Estados partes a garantizar el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales por las personas, con inclusión del "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", y para ello asegurarán "una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades" (artículo 11). Según el informe del Sr. De Schutter (2009: 5), "[l]a materialización del derecho a una alimentación adecuada debe orientar los esfuerzos para establecer el sistema multilateral de comercio", que "no solo debe abstenerse de imponer obligaciones que atenten directamente contra el derecho a la alimentación" sino que "debe también asegurarse de que todos los Estados disponen del espacio político que necesiten para adoptar medidas que contribuyan a la materialización progresiva del derecho a la alimentación en su jurisdicción".

Dos años más tarde el Sr. De Schutter publicó otro informe titulado *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System* (2011). El Sr. Lamy respondió a este último informe con unas observaciones oficiales y una carta detallada en la que mostraba su profunda discrepancia "con su afirmación de que para conseguir sus objetivos de seguridad alimentaria los países

han de reducir su dependencia del comercio internacional".[14] La correspondencia entre el Sr. Lamy y el Sr. De Schutter se prolongó hasta bien entrado el año 2012 y en ella el Director General explicó el enfoque que los Miembros de la OMC daban a la negociación de cuestiones comerciales referentes a productos agrícolas y el relator alegaba que la OMC estaba defendiendo una versión anticuada de la seguridad alimentaria.

La condición de observador

El artículo V del Acuerdo sobre la OMC permite al Consejo General "adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC". El Consejo desarrolló esta disposición en los Reglamentos de los Períodos de Sesiones de la Conferencia Ministerial y de las Reuniones del Consejo General, que adoptó en 1996, en las que se establece que "el reconocimiento a las organizaciones internacionales intergubernamentales ... de la condición de observador en la OMC responde a la finalidad de que puedan seguir sus deliberaciones sobre cuestiones que revistan interés directo para esas organizaciones".[15] El Consejo adoptó un enfoque bastante estrecho con respecto al reconocimiento de esta condición, trato que otorga a una organización acceso no a toda la OMC en conjunto sino, dentro de ella, a órganos específicos. Una organización que desee que se le reconozca la condición de observador debe presentar las solicitudes por escrito "al órgano de la OMC en el que se desee obtener esa condición, y en ellas se indicará la naturaleza de la labor de la organización y los motivos por los que le interesa que se le reconozca la condición de observador". En el recuadro 5.1 se reproducen las normas por las que se rige la consideración de estas solicitudes.

La información del cuadro 5.2 muestra que el FMI y la UNCTAD son las únicas organizaciones internacionales que tienen reconocida la condición de observador tanto en el Consejo General como en todos los demás órganos importantes de la OMC que reconocen esta condición. (El Órgano de Solución de Diferencias no reconoce la condición de observador a ninguna organización internacional, aunque el acuerdo con el FMI reconoce la posibilidad de que el FMI participe en algunos asuntos.) Solo otras seis organizaciones internacionales tienen reconocida la condición de observador en el Consejo General, todas las cuales tienen también reconocida la condición de observador en al menos otro órgano de la OMC. Otras 10 organizaciones internacionales tienen reconocida la condición de observador en uno o más de los órganos principales de la OMC, ya sea con calidad de permanente o sobre una base *ad hoc*, y otras 51 organizaciones tienen reconocida esa condición en uno o más de los otros órganos de la OMC.

La condición de observador generalmente supone un papel bastante pasivo, pero las organizaciones internacionales podrían participar más activamente en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Esta participación ha sido hasta la fecha más hipotética que real. Como se indica en el Informe Sutherland (2004: 39), "el sistema de solución de diferencias de la OMC, debido a sus características especiales y a su autonomía en sus funciones jurisdiccionales, no deja ningún espacio jurídico para la cooperación con otras organizaciones internacionales, excepto caso por caso, en función del derecho de los grupos

especiales a reclamar información". Esta observación no preocupó a esta Comisión, que avaló "el mantenimiento de esta política". Aunque las organizaciones no participen *per se* en las diferencias, los acuerdos que administran pueden estar considerados o incluso incorporados en las normas de la OMC, como antes se vio.

Recuadro 5.1. La condición de observador para las organizaciones internacionales intergubernamentales en la OMC

Extracto del texto de los Reglamentos de los Períodos de Sesiones de la Conferencia Ministerial y de las Reuniones del Consejo General, documento WT/L/161 de la OMC, de 25 de julio de 1996, Anexo 3.

Cada uno de los órganos de la OMC al que se presente una solicitud de la condición de observador examinará caso por caso esa solicitud, teniendo en cuenta factores tales como la naturaleza de la labor de la organización de que se trate, la naturaleza de su composición, el número de Miembros de la OMC en esa organización, la reciprocidad en lo que se refiere a acceso a los debates, documentos y otros aspectos de la condición de observador, y si la organización de que se trate ha estado asociada en el pasado con la labor de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947.

Además de las organizaciones que soliciten y a las que se reconozca la condición de observador, podrán asistir a las reuniones de la Conferencia Ministerial, el Consejo General o sus órganos subsidiarios otras organizaciones, previa invitación específica a tal efecto de la Conferencia Ministerial, el Consejo General o el órgano subsidiario de que se trate, según el caso. También se podrá invitar, según proceda y caso por caso, a organizaciones específicas a seguir en calidad de observador las deliberaciones de un órgano sobre cuestiones determinadas.

Se reconocerá a las organizaciones con las que la OMC haya concertado un acuerdo formal de cooperación y consultas la condición de observador en los órganos estipulados en ese acuerdo.

Las organizaciones a las que se haya reconocido la condición de observador en un órgano particular de la OMC no tendrán automáticamente esa condición en otros órganos de la OMC.

Se podrá invitar a los representantes de las organizaciones a las que se haya concedido la condición de observador a que hagan uso de la palabra en las reuniones de los órganos a las que asisten como observadores normalmente después de que hayan intervenido los Miembros de ese órgano. El derecho a hacer uso de la palabra no incluye el derecho a distribuir documentos ni a formular propuestas, a menos que se invite específicamente a una organización a hacerlo así, ni a participar en la adopción de decisiones.

Se remitirán a las organizaciones que tengan la condición de observador ejemplares de las principales series de documentos de la OMC, así como de otras series de documentos relativos a la labor de los órganos subsidiarios a cuyas reuniones asistan en calidad de observadores. Podrán recibir los documentos adicionales que se especifiquen en las cláusulas de los acuerdos formales de cooperación concertados entre esas organizaciones y la OMC.

En el caso de que la organización que tenga la condición de observador no haya asistido a las reuniones durante un período de un año después de la fecha en que se le haya concedido la condición de observador, se extinguirá esa condición. En el caso de los períodos de sesiones de la Conferencia Ministerial, este período será de dos años.

Cuadro 5.2. Organizaciones a las que se ha concedido la condición de observador en la OMC

	Consejo General	OEPC	Consejo de Mercancías	Consejo de Servicios	Consejo de los ADPIC	Otros órganos
Organizaciones que tienen la condición de observador en el Consejo General						
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	◆	◆	◆		◆	◆
Fondo Monetario Internacional	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Centro de Comercio Internacional	◆			◆		◆
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	◆	◆	◆		◆	◆
Naciones Unidas	◆		◆	◆	◆	◆
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Banco Mundial	◆	◆	◆		◆	◆
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	◆				◆	◆
Organizaciones que tienen la condición de observador en otros órganos principales de la OMC						
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo		◆				
Asociación Europea de Libre Comercio		◆				
Organización de Aviación Civil Internacional				□		
Unión Internacional de Telecomunicaciones				◆		
Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir			◆			
Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales					◆	
Unión Postal Universal				◆		
Organización Mundial de Aduanas			◆		◆	
Organización Mundial de la Salud				□	□	
Organización Mundial del Turismo				□		

Organizaciones que tienen la condición de observador en otros órganos de la OMC

Asociación Latinoamericana de Integración
Banco Interamericano de Desarrollo
Banco Islámico de Desarrollo
Centro para el Desarrollo de la Pesca en Asia Sudoriental
Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico
Comisión Electrotécnica Internacional
Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico
Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius (Codex)
Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible
Comunidad Andina
Comunidad de Desarrollo del África Meridional
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
Comunidad Económica y Monetaria de África Central
Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo
Consejo Internacional de los Cereales
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Convenio de Basilea
Convenio sobre la Diversidad Biológica
Convenio de Estocolmo
Convenio de Róterdam
Corporación Interárabe de Garantía de Inversiones
Fondo Común para los Productos Básicos
Foro de las Islas del Pacífico
Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
Oficina Internacional de Epizootias
Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
Organización de la Conferencia Islámica
Organización de Cooperación Económica
Organización de Estados Americanos
Organización Internacional de Metrología Legal
Organización Internacional de Normalización
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Protocolo de Montreal
Secretaría del Commonwealth
Secretaría de la Comunidad del Caribe
Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
Sistema Económico Latinoamericano
South Center
Unión Africana
Unión Económica y Monetaria del África Occidental
Unión del Magreb Árabe

◆ = Permanente. □ = *Ad hoc*. OEPC = Órgano de Examen de las Políticas Comerciales

Fuente: Adaptación de la información facilitada en: www.wto.org/spanish/thewto_s/igo_obs_s.htm.

Nota: Por "otros órganos" se entiende que las organizaciones tienen la condición de observador en otro órgano al menos de la OMC, pero no en todos ellos. Obsérvese que ninguna organización internacional tiene reconocida la condición de observador en el Órgano de Solución de Diferencias.

La OMC disfruta por su parte de la condición de observador en otras organizaciones, pero no está bien situada para ejercer con frecuencia ese privilegio con respecto a las que tienen su sede fuera de Europa en general o de Ginebra en particular. Como puede verse en el cuadro 5.3, 13 de las organizaciones en las que la OMC tiene la condición de observador tienen su sede efectivamente en Ginebra. Entre ellas hay algunas con las que la OMC colabora con bastante frecuencia, como la OIT, la OMPI y la UNCTAD, aparte de otras para las que el comercio es una cuestión marginal. Hay otras 21 organizaciones que tienen su sede o bien en otro lugar de Europa o en otros continentes, y en la mayoría de ellas la OMC ejerce pocas veces sus derechos como observador de una forma más activa que la de recibir los documentos.

La OMC es una de las pocas organizaciones, aunque no la única, que solo tiene una sede y no tiene oficinas satélite en otras ciudades. En ese sentido se parece más a algunas instituciones regionales que a otras organizaciones económicas internacionales que tienen numerosas oficinas de enlace con los gobiernos de los países y otras organizaciones internacionales. Por ejemplo, la OCDE tiene cuatro centros en todo el mundo y la OIT tiene oficinas en 40 países, el FMI tiene 81 representantes residentes y cuatro oficinas regionales y la OMS tiene 147 oficinas nacionales y seis oficinas regionales.[16] Pocas veces incluso se ha planteado el tema de las posibles oficinas satélite de la OMC, asunto que se planteó por ejemplo en los debates internos canadienses sobre la propuesta de establecer una Organización Multilateral del Comercio.[17] La OMC normalmente solo interactúa con los gobiernos de los Miembros u otros interesados fuera de Ginebra durante la realización de los informes para los exámenes de las políticas comerciales o con motivo de los viajes de funcionarios superiores para participar en reuniones, dar conferencias o representar de otro modo a la organización.

Polémica con respecto a la condición de observador de la Liga Árabe

Aunque la mayoría de las solicitudes de la condición de observador se resuelven como cuestiones técnicas, esa afirmación no es válida cuando se refiere a la polémica con respecto a la Liga de los Estados Árabes (normalmente denominada Liga Árabe). Lo que se discutía no era solo la concesión de esa condición a la organización en cuestión sino también el bloqueo de las solicitudes de la condición de observador presentadas por otras organizaciones intergubernamentales. Esto dificultaba la labor de colaboración entre la OMC y algunas organizaciones a las que no se había concedido la condición de observador, lo que exigía que se adoptaran medidas *ad hoc* para subrayar el problema.

La Liga Árabe solicitó por primera vez la condición de observador para asistir a la Conferencia Ministerial de Seattle, en 1999. Ese mismo año envió al Director General una carta solicitando la condición de observador en el Consejo General y en varios órganos subsidiarios. En octubre de 1999, el Presidente del Consejo General propuso que se otorgara la condición de observador a todas las organizaciones que lo solicitaran dentro de un cierto plazo a no ser que un Miembro se opusiera. Dos Miembros presentaron objeciones a la Secretaría y, aunque en aquel momento no fueron oficialmente identificados, era un secreto a voces que los dos miembros eran los Estados Unidos e Israel. Lo hicieron para denunciar el continuo patrocinio del boicot de la Liga

Cuadro 5.3. Organizaciones en las que la OMC tiene la condición de observador

Organizaciones que tienen su sede en Ginebra	
Asociación Europea de Libre Comercio	
Centro de Comercio Internacional	
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa	
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	
Convenio de Basilea	
Convenio de Estocolmo	
Convenio de Róterdam	
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	
Organización Internacional de Normalización	
Organización Mundial de la Salud	
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	
Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales	
Organizaciones que tienen su sede en Europa pero no en Ginebra	
Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico	Madrid
Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional	Viena
Consejo Internacional de Cereales	Londres
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Bonn
Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico	Bruselas
Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos	Roma
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	París
Organización Mundial de Aduanas	Bruselas
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	Roma
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	Viena
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	París
Organizaciones que tienen su sede en América del Norte	
Banco Mundial	Washington DC
Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible	Nueva York
Convenio sobre Diversidad Biológica	Montreal
Fondo Monetario Internacional	Washington DC
Naciones Unidas	Nueva York
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Nueva York
Organizaciones que tienen su sede en otras regiones	
Foro de las Islas del Pacífico	Suva
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Nairobi
Protocolo de Montreal	Nairobi
Sistema Económico Latinoamericano	Caracas

Fuentes: La lista de las organizaciones se encuentra en: www.wto.org/spanish/thewto_s/wto_observership_s.htm; la información sobre la ubicación de las sedes se ha obtenido en los sitios Web de las distintas organizaciones.

Árabe a Israel (véase el capítulo 4; véase también Reich, 2005). Básicamente sucedió lo mismo antes de la Conferencia Ministerial de Doha, en 2001, la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005 y la Conferencia Ministerial de Ginebra, en 2011. Durante todo este período, la misión de Egipto defendió, en nombre del Grupo Árabe la solicitud y defendió no solo que se atendiera a la solicitud sino también, si se bloqueaba esa solicitud, en interés de la transparencia, que los Miembros que se opusieran fueran identificados. A partir de 2003, los representantes de los Estados Unidos y de Israel confirmaron, cada uno por separado, que se habían opuesto.

Los miembros del Grupo Árabe adoptaron una posición más afirmativa sobre el asunto en 2005, defendiendo que impedirían el consenso sobre la concesión de la condición de observador a otras organizaciones intergubernamentales hasta que no se aprobara la solicitud de la Liga Árabe. El 28 de octubre de 2011 el Grupo Árabe presentó también una propuesta de "Mejora de las Directrices para la concesión de la condición de observador a las organizaciones intergubernamentales en la OMC" (documento WT/GC/W/643 de la OMC). En él defendía que las solicitudes de la condición de observador permanente se valorasen únicamente sobre la base de sus fundamentos técnicos y que era necesario contar con criterios objetivos y técnicos para asegurar la debida aplicación de las directrices existentes.

Relación entre las normas de la OMC y las normas de otras organizaciones

Con frecuencia, la negociación inicial de un tema afecta no solo al contenido de los acuerdos que los países quieran concluir sino también a la decisión en primer lugar sobre el lugar donde se mantendrán las conversaciones. Los países que promuevan la negociación de compromisos exigibles con respecto a una esfera determinada serán favorables a la OMC como foro de negociación. Por el contrario, los países que prefieran que los responsables de las políticas nacionales tengan libertad de movimientos o bien se opondrán directamente a las negociaciones o bien tratarán de plantear el asunto en otra institución internacional cuyas facultades para exigir el cumplimiento de las normas tiendan a ser más débiles. Por ejemplo, la "búsqueda del foro más favorable" tanto por los *demandeurs* como por sus oponentes fue bastante clara en el decenio de 1980, cuando los países industrializados y los países en desarrollo mantuvieron posiciones divergentes con respecto a si los derechos de propiedad intelectual debían caer en el ámbito del GATT o en el ámbito de la OMPI, y desde el decenio de 1990, cuando se planteó la polémica acerca de si los derechos laborales debían considerarse en el ámbito de la OIT o en el de la OMC.

Sin embargo, no debe destacarse excesivamente esta observación ya que los analistas se equivocan cuando describen a la OMC como la *única* institución internacional que tiene unas disposiciones sólidas para la solución de diferencias. Llegados a este punto cabe citar tres ejemplos. Empezando por arriba, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene unas facultades extraordinariamente amplias de exigir el cumplimiento de las normas, que pueden llegar a la autorización del uso de la fuerza militar. Aunque sea difícil imaginar unas circunstancias

en las que puedan utilizarse tales facultades en una diferencia comercial *per se*, las sanciones económicas que está autorizado a imponer el Consejo de Seguridad pueden sin duda afectar al comercio. La OIT sirve de ejemplo de organización internacional cuyos miembros, al menos sobre el papel, han convenido otorgarle unas facultades de exigir el cumplimiento de las normas que son comparables a las de la OMC. El artículo 33 de la Constitución de la OIT establece que en caso de que un miembro no dé cumplimiento a las recomendaciones para corregir un incumplimiento de la Constitución de la OIT "[e]l Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones". Esta facultad de imponer sanciones, formulada en términos bastante vagos, solo ha sido utilizada una vez hasta la fecha, cuando el Consejo de Administración decidió, después de años de consideración, imponer sanciones a Myanmar en 2000.[18] El FMI prohíbe que sus miembros manipulen las divisas y en la Sección 1, iii) del artículo IV del Convenio Constitutivo se exige que los miembros eviten "manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional". En el artículo VIII se refuerza esta obligación. Sin embargo, ni las normas ni la cultura del FMI dan origen a tantos litigios bilaterales o polémicas institucionales como las normas de la OMC sometidas al mecanismo de solución de diferencias. Aunque no sea totalmente exacto describir las facultades de exigir el cumplimiento de las normas primero del GATT y ahora de la OMC como sin parangón, pueden describirse justificadamente como especiales. La OMC se distingue por el número de diferencias que habitualmente despacha, la forma en que estas diferencias son tratadas y la frecuencia con la que se autorizan medidas para lograr el cumplimiento.

La consideración de las normas de otras organizaciones en la OMC

Algunos Acuerdos de la OMC establecen mecanismos para que pueda exigirse el cumplimiento de las normas establecidas por otros organismos o para que estas sean reconocidas. El ejemplo más importante es el de la OMPI y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), ya que este último incorpora las disciplinas de varios convenios administrados por la OMPI. Entre estos convenios cabe señalar los de París (propiedad industrial), Berna (obras literarias y artísticas), Ginebra (fonogramas) y Roma (artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión). Los Miembros tienen libertad para determinar cuál es el método adecuado para aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC en el marco de su propio sistema jurídico, pero deben conceder a los nacionales de los demás Miembros el trato nacional previsto en estos distintos acuerdos, siempre que se respeten las excepciones a ese trato nacional previstas en esos mismos convenios.

En las normas de la OMC se ofrece protección a las normas o resoluciones de otras organizaciones. Como ejemplo cabe citar la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO, que establece normas para la prevención de plagas o enfermedades de los vegetales. La CIPF "tiene un mecanismo propio de solución no vinculante de diferencias" -como señala Princen (2006: 61)- "pero en la práctica no ha sido utilizado activamente". Una forma eficaz de exigir el cumplimiento de las normas del CIPF es utilizar como intermedio el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), que establece que se presupone que las normas y reglamentos nacionales cumplen el Acuerdo si se basan en el

CIPF. El mismo principio se aplica a las normas de la Comisión del Codex Alimentarius, un órgano conjunto de la FAO y la OMS que elabora normas mundiales sobre seguridad de los alimentos. Igualmente, en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se adoptan expresamente las definiciones utilizadas por la Organización Internacional de Normalización en su publicación *Términos Generales y sus Definiciones en relación a la Normalización y Actividades Conexas*, y en varios artículos del Acuerdo se establece que los Miembros de la OMC adoptarán normas internacionales. Por ejemplo, en el párrafo 4 del artículo 2 se establece que:

> Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales.

Una cuestión que da origen a continuos debates jurídicos es la utilización de normas de convenios elaborados por otras organizaciones como orientación por los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC. "A diferencia de los sistemas jurídicos nacionales" -observa Pauwelyn (2003: 488)- "en el Derecho Internacional la jerarquía de leyes no está determinada por la fuente concreta de las normas en cuestión" porque estas normas "de una forma o de otra derivan de la misma fuente, es decir, el consentimiento de los Estados". Por consiguiente, defendía "un examen de las normas de la OMC en el contexto más amplio de otras normas del Derecho Internacional", de modo que:

> Las normas de la OMC son una rama del Derecho Público Internacional. De ahí que las normas de la OMC deban ser *interpretadas*, antes de nada, de forma que se tengan en cuenta otras normas del Derecho Internacional, en la medida en que estas normas representan la "intención común" de todos los Miembros de la OMC. Son aplicables las restricciones normales a la interpretación de los tratados, aunque se pueda afirmar con seguridad que una "interpretación evolutiva" es lo normal, y no una excepción, dado el carácter "vivo" o "continuo" de los Acuerdos de la OMC. Al margen del proceso de *interpretación* de los tratados, también deben *aplicarse* otras normas del Derecho Internacional a los Acuerdos de la OMC, salvo que esos Acuerdos fueran "adoptados" al margen de ese Derecho. Además, la "legislación aplicable", en lo que respecta a un grupo especial de la OMC, debe incluir todas las normas pertinentes del Derecho Internacional que sean vinculantes para las partes en la diferencia, aunque la jurisdicción de los grupos especiales se limite únicamente a las reclamaciones al amparo de los Acuerdos de la OMC abarcados (*Ibid.*: 490).

Marceau (2002: 804 y 805) hizo la misma observación, alegando que las normas de la OMC tenían que ser interpretadas de forma coherente con el Derecho Internacional y en especial en el área de los derechos humanos. En su opinión, la legislación sobre los derechos humanos

podía ser respetada si los grupos especiales de la OMC interpretaban y aplicaban las disposiciones de las normas de la OMC de forma adecuada. También alegaba que una mayor coherencia del Derecho Internacional debía lograrse en último extremo mediante la negociación de acuerdos y no podía basarse indefinidamente en los procedimientos de solución de diferencias para resolver posibles conflictos de ley. "Existe la obligación de interpretar las disposiciones de las normas de la OMC teniendo en cuenta otras normas pertinentes del Derecho Internacional, con inclusión de la normativa sobre derechos humanos referente al mismo tema de que se trate." Sin embargo, si hubiese un conflicto de leyes "las normas de la OMC son un subsistema concreto del Derecho Internacional en el que las normas que no son de la OMC (con inclusión de las relativas a los derechos humanos) no pueden ser aplicadas directamente".

Petersmann (2005c: 361) opina que "parece que solo es una cuestión de tiempo" que "los organismos de solución de diferencias de la OMC tengan que responder a reclamaciones jurídicas o preguntas" relacionadas con posibles conflictos entre los Acuerdos de la OMC y el producto de otros órganos internacionales que traten cuestiones relacionadas con los derechos humanos. El párrafo 2 del artículo 3 del ESD establece que, al interpretarse las normas de la OMC, se tengan en cuenta las posibles normas del Derecho Internacional aplicables en las relaciones entre las partes. ¿Cómo pueden relacionarse los compromisos sobre la protección de patentes farmacéuticas o el comercio de servicios de salud con el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por las Naciones Unidas en 1966, que garantiza "el derecho de toda persona" tanto a "[g]ozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones" como también a "[b]eneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora"? La posibilidad de que se planteen diferencias de este tipo quedó demostrada entre 2009 y 2012 cuando, como antes se examinó, se planteó una diferencia con respecto a la relación entre la liberalización del comercio de productos agrícolas y el derecho a alimentos.

La relación de la OMC con algunas organizaciones determinadas

El GATT y la OMC han tenido relaciones oficiales con otras organizaciones internacionales desde el primer momento, pero estos vínculos se han multiplicado con la proliferación de instituciones y la ampliación del ámbito abarcado por el sistema de comercio. A continuación se examinan algunas de las organizaciones con las que la OMC debe relacionarse de forma más estrecha, que se enumeran en un orden cronológico aproximado según cuándo se establecieron las instituciones.

Organización Internacional del Trabajo

La OIT es la organización más antigua con que se relaciona la OMC, ya que es la única superviviente institucional de la Sociedad de Naciones. Comparte también con la OMC una herencia singular. El Centro William Rappard fue la sede de la OIT desde su inauguración

en 1926 hasta 1975, pasando en 1977 a ser sede del GATT. Este hecho explica el aspecto de algunas salas del edificio, en apariencia anómala, como los apliques de luz de la biblioteca, que están adornados con representaciones de trabajadores de diferentes industrias. La OMC está adornada también con numerosas obras de arte que cantan las virtudes del trabajo, muchas de las cuales reflejan el estilo de arte político que prevalecía en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de este pasado arquitectónico común, las dos instituciones tienen estructuras, objetivos y culturas políticas muy distintos. Mientras que la OMC sigue la tendencia de casi todas las organizaciones intergubernamentales de permitir que solo los Estados tengan una representación directa, la OIT es notable por su singular carácter trilateral. Todas las misiones se componen de delegados del gobierno del Estado miembro y de las organizaciones de empresarios y trabajadores. Y mientras que el objetivo principal de la OMC es llegar a acuerdos negociados en virtud de los cuales se reduce por lo menos la intervención del Estado en algunos aspectos de la economía, la OIT se cuenta entre las organizaciones internacionales dedicadas al fomento de determinados tipos de regulación pública de la economía.

Muchos de los instrumentos y declaraciones jurídicas de la OIT tratan de forma directa o indirecta cuestiones comerciales. Varios de los 189 convenios de la OIT negociados entre 1919 y 2011 tratan cuestiones relacionadas con el comercio o temas profundamente relacionados con el comercio; entre estos convenios cabe citar cinco que afectan a los trabajadores portuarios y 39 que afectan a los marinos. La labor de la OIT parte de la premisa, como se indica en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (conocida también como Declaración de Filadelfia)[19], de que "el trabajo no es una mercancía". Aunque en esta misma declaración se apoya "fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen", las declaraciones de la OIT sobre el tema del comercio incluyen a menudo calificativos que destacan su interés por la forma en que el comercio y otras actividades económicas repercuten en los intereses de los trabajadores. En el Pacto Mundial para el Empleo, que la OIT aprobó en junio de 2009, por ejemplo, los miembros piden que las organizaciones internacionales cooperen para fomentar un "comercio y mercados eficientes y *bien regulados* que redunden en beneficio de todos, sin proteccionismo" (OIT, 2009: 9, sin cursivas en el original). El papel de la OIT en el debate sobre la globalización, según su Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, es evaluar los efectos de la política comercial y la política de los mercados financieros "con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas" (OIT, 2008: 15). Para ello, ni fomenta ni ignora el proteccionismo, subrayando en esa misma Declaración "que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas" (*Ibid.:* 11).

Una de las cuestiones más conflictivas que se ha planteado en el sistema de comercio durante toda la etapa de la OMC ha sido la propuesta de vincular los compromisos que los

países han asumido en el marco de la OIT y la utilización del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC como mecanismo para exigir su cumplimiento. En esencia, eso fue lo que se hizo en el caso de los derechos de propiedad intelectual, esfera en la que el cumplimiento de los acuerdos administrados por la OMPI se puede exigir en la OMC a través del Acuerdo sobre los ADPIC. Los convenios negociados en la OIT son fundamentalmente compromisos de buen comportamiento a escala nacional, que son objeto de examen mediante un sistema de supervisión a través de informes y de expertos, pero mientras que las normas de la OIT establecen sanciones, en la práctica la institución casi nunca hace otra cosa que someter a los países que se ha constatado que no cumplen estas obligaciones a la presión que ejerzan otros países.

Esta conclusión contrasta vivamente con la OMC donde las infracciones de las normas pueden dar lugar a la amenaza de imposición o a la imposición de medidas de retorsión. Es solo una leve exageración decir que en la OIT hay normas laborales sin "dientes", mientras que en la OMC hay dientes pero casi no hay normas relacionadas con el trabajo. Una excepción a esta norma general se encuentra en el apartado e) del artículo XX del Acuerdo General, que establece (con sujeción a lo dispuesto en el párrafo introductorio del artículo) una excepción en favor de las medidas que invoquen los países "relativas a los artículos fabricados en las prisiones". Las polémicas que ha suscitado la propuesta vinculación entre las normas de la OIT y la exigencia de su cumplimiento en la OMC fueron especialmente intensas en la Conferencia Ministerial de Singapur (véase el capítulo 11). Las secretarías de las dos organizaciones han cooperado desde 2005 en la realización de estudios conjuntos, como antes se indicó, cuyos resultados fueron presentados conjuntamente a sus respectivos miembros.

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

Un aspecto anómalo de la relación entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial es que estos tres organismos son calificados oficialmente de "instituciones de Bretton Woods". Este título no es exacto históricamente, ya que el FMI y el Banco Mundial fueron las únicas instituciones surgidas de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que se celebró en Bretton Woods (Nueva Hampshire) durante el mes de julio de 1944. Las conferencias en las que se generó el GATT y la fallida Carta de la OIC se celebraron años después en Londres y La Habana. No obstante, la aplicación de este título a la OMC es un reconocimiento de la idea original del lugar donde se suponía que la OIC se situaría entre las organizaciones económicas internacionales, formando el ángulo del comercio en ese triángulo, y destacando también el hecho de que ninguna de estas instituciones formaba parte oficialmente del sistema de las Naciones Unidas. Por eso, cuando los jefes de estos organismos se reúnen con sus homólogos de las Naciones Unidas, se enumeran juntos bajo el bucólico título antes indicado. Sin embargo, cuando las personas se refieren en términos comunes a las instituciones de Bretton Woods normalmente quieren indicar solo el FMI y el Banco Mundial.

La Carta de La Habana para una OIC hacía referencia en varios momentos al FMI y estas referencias fueron reproducidas en gran parte en el GATT de 1947. En el artículo XV del

Acuerdo General (Disposiciones en materia de cambio) se establece la cooperación con el FMI y se exige a los países que entablen "consultas detenidas" con el Fondo y acepten "todas las conclusiones de hecho en materia de estadística o de otro orden que les presente el Fondo sobre cuestiones de cambio, de reservas monetarias y de balanza de pagos". Los negociadores del GATT, que tenían presentes las prácticas desacreditadas del decenio de 1930, se aseguraron también en el artículo XV de exhortar a los países a no adoptar ninguna medida en materia de cambio que "vaya en contra de la finalidad de las disposiciones del" Acuerdo General o en contra de "la finalidad de las disposiciones del Convenio Constitutivo" del FMI. En estas oraciones parece presumirse que la finalidad y los actos de las dos instituciones son idénticos. También se atribuye al FMI un papel en la determinación de si los países tienen derecho a invocar las disposiciones de los artículos XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) o XVIII (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico) del Acuerdo General y también se hace referencia al FMI en los párrafos 6 a) del artículo II (Listas de concesiones), 4 c) del artículo VII (Valoración en aduana) y en el artículo XIV (Excepciones a la regla de no discriminación). En resumen, los redactores del GATT de 1947 hicieron grandes esfuerzos por asegurar la coherencia de las políticas comerciales y monetarias de los países tal y como estas se plantean en la institución y en el acuerdo.

La única referencia al FMI en el Acuerdo sobre la OMC se encuentra en el párrafo 5 del artículo III, que establece lo siguiente: "Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el" FMI, el Banco Mundial y sus organismos conexos. No obstante, el alcance de este Acuerdo quedó de algún modo ampliado por un acuerdo de cooperación de 1996, en virtud del cual la condición de observador de que disfruta el FMI en la OMC es más sólida que la de otras organizaciones internacionales. El Acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio establece canales de comunicación entre los dos organismos y atribuye a cada una de las dos organizaciones la condición de observador en los órganos con capacidad para adoptar decisiones de la otra.[20] En el párrafo 6 se establece que "[l]a OMC invitará al Fondo a que envíe a un miembro de su personal, en calidad de observador, a las reuniones del Órgano de Solución de Diferencias, de la OMC, cuando vayan a considerarse cuestiones de importancia jurisdiccional para el Fondo", y faculta a la OMC para invitar al FMI a que envíe un miembro de su personal a otras reuniones del Órgano de Solución de Diferencias cuando "esa presencia [sea] de interés especial común para ambas organizaciones".

El FMI hubiera podido desempeñar un papel más destacado de apoyo a la liberalización del comercio si se hubiera completado la Ronda de Doha. En 2004 estableció el Mecanismo de Integración Comercial (MIC) con el fin de ayudar a que avanzase la Ronda de Doha. Todos los países miembros del FMI cuya situación de balanza de pagos pudiera resultar afectada negativamente por los resultados de la liberalización multilateral del comercio pueden acceder al IMC. Su finalidad es incrementar la previsibilidad de los recursos de que pueden disponer los países miembros del FMI que tengan problemas de ajuste provocados por el comercio en el marco de los mecanismos ya existentes de financiación.

El Banco Mundial, que también apoya la liberalización del comercio en los países en desarrollo, llegó a un acuerdo con la OMC en 1997 en el que igualmente se pide una mejor comunicación entre las dos instituciones mediante el intercambio y el uso común de información; el acceso a sus respectivas bases de datos y actividades conjuntas de investigación y de cooperación técnica; el intercambio de informes y otros documentos; así como la concesión recíproca de la condición de observador. El banco también adoptó en 2011 una estrategia comercial para 10 años, que pretende responder más eficazmente a la mayor demanda de sus clientes de análisis, identificación de proyectos y prestaciones en esta esfera. La estrategia se centra en cuatro pilares, entre ellos, fomentar la competitividad y la diversificación del comercio con el fin de ayudar a los países a elaborar marcos de política que sean favorables al desarrollo del sector privado, la creación del empleo y la reducción sostenible de la pobreza; la facilitación del comercio, la logística del transporte y la financiación del comercio para reducir los costes del transporte internacional de mercancías en términos de tiempo, dinero y fiabilidad; apoyo al acceso a los mercados y cooperación comercial internacional para crear mercados integrados más amplios para mercancías y servicios; y gestionar las crisis económicas externas y promover una mayor inclusión con el fin de hacer que la globalización sea benéfica para los hogares pobres y las regiones atrasadas.[21]

La OMC, además de colaborar con estas instituciones financieras mundiales, tiene también relaciones con sus equivalentes regionales. Estas relaciones son especialmente importantes en la iniciativa Ayuda para el Comercio y en las actividades relacionadas con la financiación del comercio y la creación de capacidad, en las que la OMC colabora diseñando y facilitando formación y otros tipos de asistencia. Los bancos regionales también pueden participar en los exámenes de las políticas comerciales. Entre las instituciones que tienen la condición de observador en la OMC se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo; otros bancos regionales con los que ha cooperado son el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La UNESCO es uno de los diversos organismos especializados de las Naciones Unidas que se crearon al mismo tiempo aproximadamente que el GATT. A lo largo del tiempo ha tenido diversas relaciones con el sistema de comercio. Mientras que a principios de la etapa del GATT (que también puede considerarse la primera etapa de la UNESCO) esta organización parecía tratar el comercio como parte de la solución, en la etapa de la OMC parece considerar que el comercio es parte del problema. El Acuerdo de Florencia sobre la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural es un convenio del decenio de 1950 cuyo objetivo es desmantelar los obstáculos arancelarios a los bienes culturales. Este antiguo ejemplo de acuerdo sectorial "cero por cero" fue un esfuerzo de colaboración de la UNESCO y el GATT.[22] Entre otras cosas, abarca los libros, las obras de arte y el material audiovisual de carácter educativo, científico y cultural y representa también un ejemplo único de colaboración interinstitucional sobre asuntos relacionados con el comercio de bienes

culturales. Las propuestas iniciales de acuerdo fueron elaboradas por la UNESCO y sirvieron de base para las negociaciones de un grupo de trabajo del GATT. El texto del acuerdo fue luego comunicado a la UNESCO para que lo adoptara y administrara, y entró en vigor en 1952.

Esta experiencia de cooperación contrasta con las negociaciones de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de la UNESCO.[23] En proceso de elaboración desde 2001, los miembros aprobaron una versión dulcificada de esta Convención en 2005. Aunque sigue todavía sometida a debate, hay alguna posibilidad de que el instrumento pueda establecer principios que conduzcan a conflictos directos con los compromisos de algunos Miembros de la OMC. Un proyecto de texto, de julio de 2004, que sirvió como base inicial para los debates partió de la premisa de que los procesos de mundialización "pese a que crean condiciones inéditas para un reforzamiento de la integración entre las culturas, constituyen también un peligro para la diversidad y un riesgo de empobrecimiento de las expresiones culturales" (Preámbulo). En el proyecto de Convenio se establece una serie de principios y medidas que pueden adoptarse para salvaguardar la diversidad cultural, entre ellas, "reservar de manera adecuada un espacio a los bienes y servicios culturales nacionales entre todos los disponibles dentro de su territorio" (párrafo 2 a) del artículo 6). En el artículo 19 del proyecto de Convenio se establecen normas para la relación con otros instrumentos del Derecho Internacional, ofreciendo dos opciones. Una opción sería declarar sencillamente que "[n]inguna disposición de la presente Convención afectará a los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales". La otra opción sería establecer que:

1. Ninguna disposición de la presente Convención podrá ser interpretada de tal manera que afecte los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual de los que sean Partes.
2. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán a los derechos y obligaciones de cualquier Estado Parte que emanen de cualquier instrumento internacional existente, salvo cuando el ejercicio de sus derechos y obligaciones cause serios perjuicios o constituya una amenaza para la diversidad de las expresiones culturales.

El texto sugería que este instrumento no prevalecería por encima del Acuerdo sobre los ADPIC, pero que los demás Acuerdos de la OMC, con inclusión de los compromisos asumidos con respecto a las mercancías y los servicios, potencialmente podrían ser objeto de modificaciones o de reinterpretación en determinadas circunstancias.[24] Por ejemplo, cabe imaginarse perfectamente el caso hipotético de que un Miembro de la OMC modifique o retire un compromiso asumido en el marco del AGCS sobre los servicios audiovisuales alegando para ello que actuar de este modo evitaría una amenaza para la diversidad de las expresiones culturales.

La versión final de ese instrumento, que la UNESCO aprobó en 2005, evita cualquier conflicto con las normas de la OMC. En el artículo 20 se establece que "[l]as Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte". Aunque deban tener en cuenta

"las disposiciones pertinentes de la presente Convención" cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que sean Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, la Convención establece expresamente que "[n]inguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean parte". No obstante, el episodio representa uno de los ejemplos más claros de cómo los problemas de coherencia pueden potencialmente dar lugar a conflictos de leyes directamente.

Organización Mundial de la Salud

La relación entre la OMC y la OMS resulta especialmente compleja si se tiene en cuenta la serie de cuestiones respecto de las cuales se superponen sus jurisdicciones. Entre ellas cabe mencionar el comercio de bienes y servicios médicos, así como el comercio de bienes que se consideran perjudiciales para la salud humana. En ambos casos, los debates que se producen en la OMC es más probable que se centren en los aspectos económicos de la cuestión más que en los aspectos de salud pública, mientras que en los debates que se producen en la OMS estas prioridades se ordenan a la inversa.

Una forma de que disponen las organizaciones internacionales para evitar problemas de coherencia es hacer que sus secretarías se comuniquen entre sí durante el proceso de elaboración de nuevos acuerdos. Con ese propósito, el Director General Adjunto de la OMC Alejandro Jara (véase el Apéndice Biográfico, página 640) celebró en octubre de 2009 una reunión con funcionarios de la OMS en un momento en que las dos instituciones estaban preparando recomendaciones relativas a las enfermedades no contagiosas. "Vengo en son de paz", les dijo el Sr. Jara, y les explicó que lo hacía precisamente para ayudarles a evitar problemas.[25] Tras examinar un proyecto que entonces estaban desarrollando, explicó que si planteaban sus iniciativas envueltas en "lenguaje comercial" se ahorrarían posibles problemas en el futuro con respecto a la coherencia y las reclamaciones ante el Órgano de Solución de Diferencias. Por ejemplo, la utilización de términos relacionados con las excepciones generales previstas en el Acuerdo General podía contribuir a "proteger" los términos utilizados en sus acuerdos. Esto significaría incorporar términos similares a los utilizados en el párrafo introductorio del artículo XX del Acuerdo General, que establece que las excepciones previstas para medidas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas (entre otras cosas) están condicionadas a la prescripción de que no se apliquen "en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional". Utilizar en un acuerdo estos términos como marco, explicaba el Sr. Jara, indicaría a los funcionarios comerciales de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales que el acuerdo estaba destinado a coexistir con las normas comerciales pertinentes. Este consejo ayudó a dar forma a los proyectos de acuerdos que la secretaría de la OMS preparaba en áreas relacionadas con el comercio.

Estas consultas entre secretarías se producían en un momento en que la OMS estaba o bien elaborando o bien aplicando varios instrumentos que podían tener repercusiones en el comercio. Entre ellos cabe mencionar la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario,

Actividad Física y Salud (2004), el Convenio Marco para el Control del Tabaco (2005), El Plan de Acción 2008-2013 de la estrategia mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles (2008) y la Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol (2010). Los términos utilizados en este último instrumento pueden citarse como ejemplo de cómo conciliar los intereses potencialmente conflictivos de la salud pública y la apertura de los mercados. En una sección de la estrategia de la OMS con respecto al alcohol se indica que "[e]n ocasiones se considera que las medidas de salud pública orientadas a reducir el uso nocivo del alcohol chocan con otros objetivos, como la libertad de mercado y la posibilidad de elección de los consumidores, y que afectan a los intereses económicos y reducen los ingresos públicos" (OMS, 2010: 7). Tras reconocer que los formuladores de políticas "se hallan ante el reto de conceder una prioridad adecuada a la promoción y protección de la salud de la población, teniendo presentes al mismo tiempo otros objetivos, intereses y obligaciones, entre ellas las obligaciones jurídicas internacionales", observa a continuación que:

> cabe señalar a este respecto que los acuerdos comerciales internacionales suelen reconocer el derecho de los países a adoptar medidas que protejan la salud humana, siempre que esas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación injustificable o arbitraria o restricciones encubiertas del comercio. En este sentido, las iniciativas nacionales, regionales e internacionales deberían tener en cuenta las repercusiones del uso nocivo del alcohol.

No obstante, la posibilidad de que surjan conflictos entre las normas y las políticas de las dos organizaciones sigue existiendo. Sus perspectivas diferentes se pueden observar en una esfera en las que las normas de la OMC son más restrictivas de lo que sería deseable de acuerdo con los principios de la OMS (por ejemplo, los productos farmacéuticos) y en otra esfera en la que las normas de la OMS pueden dar lugar a restricciones que no encajan bien con los principios de la OMC (por ejemplo, el tabaco).

El respeto de los derechos de propiedad intelectual sobre productos farmacéuticos es uno de los temas más polémicos en el ámbito del comercio, como se indica en el capítulo 10. Desde la perspectiva de la salud pública, el respeto estricto de las patentes plantea una cuestión de equilibrio entre dos resultados deseables pero hasta cierto punto contradictorios. Sin duda, los medicamentos que ya existen serían más baratos si no se respetaran las patentes pero eliminar estas protecciones significaría también eliminar el incentivo del beneficio para el desarrollo de nuevos medicamentos. La OMS reconoce este compromiso y apoya el equilibrio establecido en el Acuerdo sobre los ADPIC, modificado por la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública. La OMS apoyó cautelosamente esta opinión en su Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual, de 2008[26], en la que se observa que "[e]s una necesidad ineludible reforzar la capacidad de innovación así como la capacidad para gestionar y aplicar el régimen de propiedad intelectual en los países en desarrollo" y se añade que esto se podría lograr en parte mediante "el uso pleno de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC y de los instrumentos relacionados con ese acuerdo, que prevén flexibilidades para adoptar medidas de protección de la salud pública".

El comercio de tabaco es un tema en el que la coherencia entre la OMS y los principios de la OMC está sometida a prueba. En 2005, la OMS adoptó un Convenio Marco para el Control del Tabaco, y en 2012 aprobó provisionalmente el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco. Estos instrumentos de la OMS, sumados a la defensa que la Organización hace de la adopción por los países de legislación que restrinja el tabaco se relacionan con temas abordados en las diferencias planteadas en la OMC: *Estados Unidos - Medidas que afectan a la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor* (iniciada en 2010) y *Australia - Determinadas medidas relativas a las marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas y otras prescripciones de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y al empaquetado de esos productos* (iniciada en 2012). En estos casos se planteaba que unas leyes a escala nacional inspiradas por una perspectiva del comercio y la salud pública similar a la de la OMS eran impugnadas ante la OMC. Los Estados Unidos perdieron en el primero de estos asuntos, pues se constató que trataban de forma más favorable a los cigarrillos de producción nacional con mentol y al mismo tiempo prohibían la importación de cigarrillos de clavo de olor parecidos o similares, por lo que están obligados a poner su legislación en conformidad con las obligaciones que les incumben en el marco de la OMC. El segundo asunto sigue sin resolverse en el momento en que se escribe este libro.

Un proyecto de actividad conjunta de la OMC y la OMS, en el que participan además el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Mundial de Sanidad Animal, es el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF). El objetivo de esta iniciativa es ayudar a los países en desarrollo a establecer y aplicar normas sanitarias y fitosanitarias para asegurar la protección de la salud y facilitar la expansión del comercio. También busca servir de foro para la coordinación y el intercambio de información sobre la asistencia técnica relacionada con las medidas sanitarias y fitosanitarias. La OMC participa también como observadora en el Grupo de Trabajo Intergubernamental de la OMS sobre Salud Pública, Innovación y Propiedad Intelectual y en su iniciativa IMPACT (Grupo Especial Internacional contra la falsificación de productos médicos).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

A principios del decenio de 1960, cuando la OCDE pasó de ser la administradora del Plan Marshall a convertirse en un foro permanente para los países desarrollados, sus países miembros eran los mismos que dominaban las actividades en el GATT. Los países en desarrollo no eran muy activos en el GATT, pues los que tenían la condición de parte contratante se limitaban principalmente a defender sus intereses y ninguno de ellos era miembro de la OCDE. Desde entonces, las dos organizaciones han evolucionado y ha aumentado el número de sus miembros. En la actualidad, cinco miembros de la OCDE (Chile, Israel, México, la República de Corea y Turquía) siguen reclamando su condición de países en desarrollo en la OMC. A pesar de estos cambios, la división del trabajo entre la OCDE y la OMC sigue siendo en gran medida la misma: la OCDE es principalmente una institución de investigación que en ocasiones sirve de foro de negociación entre sus miembros, y la OMC es un foro de negociación que realiza también algunas investigaciones.

En la etapa del GATT había alguna posibilidad de que la OCDE pudiera servir de foro más activo de negociación. Esta institución, a partir del Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles, que se negoció en el decenio de 1960, pasando por acuerdos posteriores sobre las subvenciones a la construcción naval y el soborno, ha albergado negociaciones en las que los países desarrollados podían concluir acuerdos que, por una u otra razón, no eran abordados en las negociaciones del GATT. Sin embargo, en la etapa de la OMC su papel quedó algo más limitado y la única negociación importante que inició desde 1994 terminó en un fracaso.

Los papeles de la OCDE y del GATT/OMC en las negociaciones pueden considerarse complementarios más que competitivos, ya que los éxitos más notables se produjeron cuando los miembros aprovecharon las ventajas de las respectivas fortalezas de las dos instituciones. La ventaja comparativa de la OCDE se encuentra en la exploración de temas y la constatación de opciones en las negociaciones; su personal y otros recursos analíticos son mucho mayores que los disponibles en la sede de la OMC. En 2012, el personal total de la OCDE era cuatro veces mayor que el de la OMC. Y había algunos centenares de funcionarios de la OCDE que se dedicaban de una forma u otra a la investigación, muchos de ellos dedicados expresamente al comercio (y muchos más dedicados a temas relacionados con el comercio), mientras que los investigadores (y no los estadísticos) de la División de Estadística e Investigación de la OMC nunca fueron más de 12. Sin embargo, como foro de negociación la OCDE tiene dos desventajas con respecto a la OMC. La primera es que el número de sus miembros no es tan grande ni mucho menos. Aunque los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2012 representaban la mayoría de las economías industrializadas del mundo, este grupo dejaba todavía fuera a casi todos los países en desarrollo.[27] La segunda desventaja es que la OCDE no dispone de nada comparable al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y, por consiguiente, no está en condiciones de exigir el cumplimiento de los acuerdos que sus miembros hayan podido aprobar de la misma forma en que lo hace habitualmente la OMC.[28]

El Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda de Tokio sirve de ejemplo de colaboración útil entre el GATT y la OCDE. La OCDE no fue el foro en el que se negoció el Acuerdo pero desempeñó un papel importante en el análisis de la cuestión y de las posibles opciones antes de que se iniciaran en serio las negociaciones. No cabe duda de que las negociaciones *no se concluyeron* hasta que no pasó de la OCDE al GATT la mesa de negociación. Blank y Marceau (2006: 27) sostienen además que las negociaciones *no hubieran podido* haberse completado de no haberse producido ese movimiento debido a las ventajas que el GATT tenía sobre la OCDE como foro de negociación:

> Si las negociaciones no hubieran pasado de París a Ginebra no hubiera habido acuerdo internacional sobre las compras del sector público. Por principio, un acuerdo de ese tipo no hubiera podido producirse sin otorgar derechos a los países en desarrollo (aunque su participación resultara muy pequeña). Además, un acuerdo de este tipo exigía un mecanismo de solución de diferencias para asegurar su cumplimiento y su evolución y mecanismos de este tipo son ajenos al foro de la OCDE. Además, solo unas negociaciones multilaterales y horizontales hacían posible el acuerdo sobre las listas y sobre los umbrales mínimos.

Heydon (2011) hace una observación similar con respecto a la labor de la OCDE en el desarrollo de un Marco Conceptual sobre el Comercio de Servicios, producto de varios años de consultas en el Comité de Comercio de la OCDE.[29] En este Marco, establecido originalmente en 1985, se dibujaba gran parte de la estructura que posteriormente se convertiría en el AGCS. La OCDE "sirvió de foro donde intercambiar y elaborar ideas y principios de negociación que luego se transmitieron al GATT" -según Heydon (2011: 234)- "pero donde tuvo lugar el proceso real de negociación fue en Ginebra, no en París". El desarrollo del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales sirve también de ejemplo de una idea que la OCDE ayudó a elaborar antes de pasarla a los negociadores de la Ronda Uruguay, aunque en este caso fue solo una de las distintas instituciones que promovieron algún tipo de vigilancia de las medidas comerciales de los países o de información sobre ellas (véase el capítulo 8).

Si la experiencia de aplicación de este Marco Conceptual antes de la Ronda Uruguay puede considerarse un éxito importante, las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay de un Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI) se pueden calificar de fracaso importante. A diferencia de los ejemplos antes citados, en las negociaciones sobre el AMI la OCDE sirvió de foro real de negociación más que de centro de análisis que actuara como apoyo de las negociaciones. El objetivo era elaborar un tratado sobre la inversión que sirviera de complemento o incluso sustituyera la combinación de tratados bilaterales sobre la inversión que los miembros de la OCDE y otros países habían estado negociando durante decenios, y también para terminar una labor que muchos consideraban que había quedado sin acabar en la Ronda Uruguay. El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversión relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) es uno de los instrumentos más débiles que salieron de estas negociaciones y consiste en la prohibición del uso de ciertos tipos de requisitos de los Estados para hacer una inversión, más que en un acuerdo auténtico sobre la relación entre el comercio y la inversión. Las negociaciones sobre un AMI en la OCDE se iniciaron apenas un año después de que terminara la Ronda Uruguay y su objetivo era ir más allá de lo establecido en el Acuerdo sobre las MIC. Las negociaciones se prolongaron durante decenios hasta que en 1998 colapsaron. Los participantes habían esperado elaborar un tratado vinculante que estuviera abierto por igual a los países miembros de la OCDE y a los que no lo eran y, con este fin, ocho países en desarrollo participaron en las negociaciones. Irónicamente, las divisiones entre miembros de la OCDE con respecto a cuestiones tales como las excepciones con motivo de seguridad y cultura resultaron ser al menos tan grandes como las que había entre países industrializados y países en desarrollo. "El AMI fracasó debido a la falta de voluntad política de ir al fondo de la negociación y a la reducción de la ambición hasta el punto de no haber nada importante en juego" -insiste Heydon (2011: 231)- "no por la falta de credibilidad de la OCDE como foro de negociación". No obstante, cabe destacar que la iniciativa en la que el fracaso de la OCDE fue mayor fue también la única en la que sus miembros intentaron con mayor ahínco la transición de la investigación y el debate a la negociación.

La OCDE sigue realizando investigaciones sobre cuestiones que de forma directa e indirecta se relacionan con cuestiones propias de la OMC. Como ejemplo cabe citar la Iniciativa de colaboración internacional sobre el comercio y el empleo (ICITE), proyecto dirigido por

la OCDE que se puso en marcha en 2011 y a través del cual esta Organización, la OMC, la OIT y otras siete instituciones a escala mundial y regional procuran entender mejor cómo el comercio interactúa con el empleo, promover el debate sobre estas cuestiones y elaborar conclusiones a escala de políticas. La OCDE y la OMC también han colaborado en la iniciativa "Hecho en el Mundo", que se examina en el capítulo 15. La OCDE participa activamente en la OMC en la negociación de otros temas, desde las subvenciones a la agricultura al comercio de servicios.

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

La OMPI es, de algún modo, una de las organizaciones internacionales relacionadas con el comercio más antiguas aunque su relación con la OMC sea una de las más recientes. Uno de los tratados que administra la OMPI es el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, que se aprobó en 1883 y se incorporaría a las normas de la OMC 111 años más tarde a través del Acuerdo sobre los ADPIC. Así pues, algunas de sus normas tienen una fecha anterior a la del nacimiento de todas las demás organizaciones internacionales.[30] Sin embargo, la OMPI en sí misma es una institución relativamente reciente pues fue establecida en 1970 y se convirtió en organismo especializado de las Naciones Unidas en 1974. Su relación con la OMC adquirió importancia cuando en 1995 entró en vigor el Acuerdo sobre los ADPIC.

La cooperación entre la OMC y la OMPI es especialmente cercana ya que esta última institución sirve de ejemplo más importante del fenómeno de que las normas de una organización se incorporen a los Acuerdos de la OMC. Las dos instituciones firmaron a finales de 1995 un acuerdo de cooperación para facilitar asistencia técnica a los miembros[31], y posteriormente han lanzado iniciativas conjuntas para ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados a cumplir los plazos de 2000 y 2006, respectivamente, para aplicar el Acuerdo sobre los ADPIC. Un experto ha observado que aunque el texto de este acuerdo de cooperación "se presente diplomáticamente como un acuerdo entre dos organizaciones intergubernamentales iguales", este documento y posteriores iniciativas "son de hecho el reconocimiento de la historia más larga, la experiencia más profunda y la capacidad mucho mayor del programa de apoyo a los países en desarrollo de la OMPI" (Yu, 2011: 126).

Representación de otros interesados y relaciones con ellos

Aunque formalmente la OMC sea una organización intergubernamental en la que algunos Miembros insisten en que solo los gobiernos deben tener un papel en las deliberaciones y la adopción de decisiones, se ha mostrado más próxima que su predecesora, el GATT, a sujetos no estatales. Ello se ha debido, en parte, a que se ha combatido la imagen pública negativa que tenía la OMC a final de siglo, en especial después de la Conferencia Ministerial de Seattle, en 1999, pero este sigue siendo un motivo de conflicto entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Transparencia

La feliz coincidencia de que el establecimiento de la OMC se produjera al mismo tiempo que se difundía rápidamente Internet hizo que la nueva institución llevara a la práctica su intención de hacer públicos sus acuerdos, deliberaciones y estudios. A mediados de 1996, el Consejo General adoptó los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC. Esta Decisión, que se adoptó al mismo tiempo que las directrices antes analizadas con respecto a las ONG, se aplicaba retroactivamente a todos los documentos de la OMC distribuidos después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. En términos generales, en ella se establecía que "[l]os documentos ... en cualquier serie de documentos de la OMC serán objeto de distribución general, con excepción de los documentos indicados en" un Apéndice de la Decisión. Estas excepciones podían ser posteriormente eliminadas. Entre ellas estaban los documentos de trabajo de todas las series (que dejarían de tener carácter reservado cuando se adoptara el informe), los documentos de la serie SECRET/ (a saber, los documentos relacionados con la modificación o supresión de concesiones de conformidad con el artículo XXVIII del GATT de 1994), las actas de las reuniones de todos los órganos de la OMC (al cabo de los seis meses siguientes a la fecha en que fueron distribuidos se examinaría la posibilidad de suprimir el carácter reservado de estos documentos)[32] y los documentos relacionados con los grupos de trabajo encargados de examinar solicitudes de adhesión (que perderían el carácter reservado al adoptarse el informe del grupo de trabajo).[33]

Estas directrices fueron luego sustituidas en 2002 por otras nuevas.[34] En los procedimientos revisados, que siguen en vigor y abarcan todos los documentos publicados desde el inicio de la existencia de la OMC, se establece como norma general que "[t]odos los documentos oficiales de la OMC serán de distribución general".[35] A continuación siguen cinco modificaciones de esta norma general, que se resumen en el cuadro 5.2. Los procedimientos establecen además que los documentos serán traducidos a cada uno de los tres idiomas oficiales de la OMC (español, francés e inglés) sin demora y que, una vez traducidos, "todos los documentos oficiales de la OMC que no tengan carácter reservado estarán disponibles en el sitio Web de la OMC para facilitar su difusión al público en general".

No siempre se publican en el sitio Web todos los documentos del sistema de la OMC (definido en términos generales). Una excepción importante y cada vez mayor a la norma general es la que afecta a los documentos que llevan en su signatura la palabra "JOB", es decir, un documento no oficial de la OMC que generalmente tiene un carácter reservado. Las comunicaciones de un Miembro a otro generalmente tienen un carácter reservado. En esta categoría se incluyen los llamados "non-papers", que son propuestas que un Miembro hace circular oficiosamente antes de decidir si pactará el tema de forma oficial. Igualmente, los "documentos de sala" están destinados a ser solo distribuidos dentro de una sala y no se registran, distribuyen o publican en la Web oficialmente. Las peticiones y ofertas que los Miembros se hacen entre sí en las negociaciones en el marco del AGCS tienen un carácter singular: las peticiones se consideran documentos reservados que nunca se publican, aunque haya habido filtraciones (véase el capítulo 9), pero las ofertas que se producen como respuesta solo tienen carácter reservado durante un tiempo determinado.

Recuadro 5.2. Normas para la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC

Extracto de los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC, documento WT/L/452 de la OMC, de 16 de mayo de 2002.

Las cinco excepciones a la norma general de que los documentos oficiales de la OMC serán de distribución general son las siguientes:

a) todo Miembro puede presentar un documento con carácter reservado; ese carácter se suprimirá automáticamente tras su primer examen por el órgano pertinente o 60 días después de su fecha de distribución, si esta fecha fuera anterior, a menos que dicho Miembro solicite lo contrario. En este caso, el documento puede mantener el carácter reservado durante otros períodos de 30 días, con sujeción a la presentación de nuevas solicitudes por ese Miembro dentro de cada período de 30 días. La Secretaría recordará esos plazos a los Miembros y suprimirá el carácter reservado del documento tras recibir una instrucción por escrito. Durante el período de supresión del carácter reservado, en cualquier momento, se puede suprimir el carácter reservado de todo documento a petición del Miembro de que se trate;

b) cuando un órgano de la OMC pida que la Secretaría prepare un documento, decidirá si éste se publicará con carácter reservado o será objeto de distribución general. Los documentos que se publiquen con carácter reservado perderán automáticamente ese carácter 60 días después de la fecha de distribución, a menos que un Miembro solicite lo contrario. En ese caso, el documento mantendrá el carácter reservado durante un período adicional de 30 días, después del cual perderá el carácter reservado;

c) las minutas de las reuniones (con inclusión de las actas, los informes y las notas) tendrán carácter reservado y éste se suprimirá automáticamente 45 días después de la fecha de distribución;

d) los documentos relativos a la modificación o renegociación de concesiones o a compromisos específicos de conformidad con el artículo XXVIII del GATT de 1994 o del artículo XXI del AGCS, respectivamente, tendrán carácter reservado y éste se suprimirá automáticamente cuando se efectúe la certificación de esas modificaciones en las Listas;

e) los documentos relativos a los Grupos de Trabajo sobre la Adhesión tendrán carácter reservado y lo perderán automáticamente tras la adopción del informe del Grupo de Trabajo.

Organizaciones no Gubernamentales

El reconocimiento de las ONG[36] como sujetos de las relaciones internacionales es anterior a la OMC e incluso al GATT. El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas autoriza al Consejo Económico y Social a "hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo". En la Carta de La Habana se prevé también la celebración de consultas con ONG pues el párrafo 2 de su artículo 87 establece: "La Organización podrá concertar los arreglos necesarios para facilitar las consultas y la cooperación con las organizaciones

extragubernamentales interesadas en las cuestiones que se hallen dentro del alcance de la presente Carta". Esta disposición llevó a la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO) a empezar a preparar el establecimiento de relaciones oficiales entre la OIC y las ONG, con inclusión de la preparación de notas para los miembros con respecto a este tema y la identificación de candidatos adecuados (por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional, la Asociación Internacional para la Protección de la Propiedad Intelectual, la Federación Sindical Mundial, entre otros).[37] Todo esto se tradujo en nada cuando la OIC fracasó. Al no haber disposiciones correspondientes en el GATT de 1947, aparte de una débil relación entre las disposiciones sobre solución de diferencias y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas[38], el GATT nunca estableció relaciones oficiales con ninguna ONG. No obstante, sí que estableció relaciones oficiosas y de forma *ad hoc* con algunas de ellas, en especial durante los últimos años de la institución. Nunca se dio acceso directo a las reuniones a ONG.

Los Miembros de la OMC volvieron a considerar la cuestión durante el período de transición del GATT y durante los primeros años de la nueva institución. El Acuerdo sobre la OMC hace una referencia mucho más explícita a las ONG de lo que lo hacía el GATT de 1947, pero estas disposiciones dejan todavía un margen considerable de maniobra y de interpretación. Los redactores del Acuerdo sobre la OMC mostraron su preferencia por tratar directamente con otras organizaciones internacionales más que con ONG. Mientras que el párrafo 1 del artículo VI establece que el Consejo General "*concertará* acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC", en el párrafo 2 del mismo artículo VI se establece simplemente que el Consejo General "*podrá* adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC". (sin cursivas en el original)

Como habían hecho sus predecesores a mediados del decenio de 1940, durante la transición a la OMC los miembros del GATT pidieron a la Secretaría que les informara sobre la práctica en otras organizaciones internacionales. En un informe de 1994 la Secretaría señalaba que "[l]as organizaciones no gubernamentales no tendrán ninguna función de negociación en las conferencias de las Naciones Unidas ni en el proceso preparatorio de las mismas", pero "podrán tener la oportunidad de hablar brevemente en el proceso preparatorio, en sesión plenaria, a discreción del Presidente, y podrán, a sus expensas, presentar exposiciones escritas durante dicho proceso". En las conferencias de las Naciones Unidas, en general, "se limitan a un papel de observador en las sesiones plenarias, pero ese papel puede ser ampliado, de manera formal o informal ... reconociéndoles el derecho de asistir en calidad de observadores también a las actuaciones de los subgrupos de la Conferencia, incluidos los grupos de negociación".[39] En el informe se describen también las distintas formas que tienen otras organizaciones de tratar con las ONG, con varias de las cuales habían establecido relaciones más formales que el GATT en esa fecha.

Las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC fueron desarrolladas a mediados de 1996, cuando los Miembros de la OMC adoptaron nuevas Directrices para la adopción de

disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales.[40] En estas Directrices se establece que "[p]ara contribuir al logro de una mayor transparencia, los Miembros velarán por que haya más información acerca de las actividades de la OMC, en particular facilitando documentos que en plazo más breve que antes dejen de tener carácter reservado", y que la interacción de la Secretaría con las ONG:

> debería desarrollarse por varios medios, entre ellos la organización con carácter *ad hoc* de simposios sobre cuestiones específicas relacionadas con la OMC, las disposiciones informales destinadas a recibir la información que las ONG deseen facilitar para consulta por las delegaciones interesadas y la continuación de la práctica anterior de responder a las solicitudes de información general y realizar sesiones de información sobre la OMC.

En las Directrices se reconoce que existe en ese momento entre los Miembros "la opinión difundida de que no sería posible que las ONG participaran directamente en la labor de la OMC o en sus reuniones". No obstante, se sugiere que sería posible llegar a estrechar relaciones de consulta y cooperación "mediante los procesos apropiados en el plano nacional, donde reside la responsabilidad fundamental de tener en cuenta los diferentes elementos de interés público que concurren en la formulación de las políticas comerciales". (*Ibid.*)

Las Directrices no iban todo lo lejos que hubieran podido ir con respecto a la participación de ONG de conformidad con los instrumentos jurídicos de la organización. Según Van den Bossche (2009: 314), "aunque el fundamento jurídico en el Acuerdo sobre la OMC es suficientemente amplio como para permitir" la participación directa de ONG en las actividades de los órganos de la OMC "las ONG no tienen un papel consultivo en ningún órgano de la OMC". No obstante, las ONG tienen otras muchas opciones de interactuar con los Miembros de la OMC y con la Secretaría, entre las que cabe mencionar simposios públicos y foros sobre temas relacionados con la OMC, sesiones informales de información, oportunidades para intercambiar información, el grupo informal consultivo para ONG y la participación en asuntos de solución de diferencias como expertos y amigos del tribunal. La Secretaría, a partir de mayo de 2008, ha permitido el acceso a la sede de la OMC a representantes de ONG en Ginebra y en la región, con el objetivo de mejorar la transparencia y promover unas relaciones más estrechas de trabajo con la comunidad local de ONG. A principios de 2013, la Secretaría repartió 59 tarjetas de identificación, que permitían el acceso a la sede de personal de 23 organizaciones. Las tarjetas de identificación son válidas por un año y permiten al titular la entrada en el Centro William Rappard sin tener que registrarse o tener una cita concreta.

Ha habido propuestas de ampliar el papel de las ONG en la OMC. Lacarte (2005: 449) y otros han defendido el establecimiento de un Comité asesor económico y social en la OMC que "permitiría a la sociedad civil contribuir a mejorar el comercio mundial y sus vínculos con otras áreas de actividad". La función de este grupo sería limitada y "[l]as propuestas que hiciera un nuevo órgano asesor de ONG sin duda tendrían que ser eso: propuestas que los Miembros tendrían que aceptar si lo considerasen conveniente" (*Ibid.*).

Las perennes disputas con respecto al papel de las ONG en las deliberaciones de la OMC son en parte una manifestación de la brecha que separa a los países en desarrollo de los países desarrollados. Mientras que los países desarrollados insisten con frecuencia en que la institución esté más abierta a las ONG, los países en desarrollo por lo general se oponen a estas propuestas. "Esta profunda resistencia a propuestas cuyo objetivo es hacer la institución más sensible y abierta a la comunidad mundial" -según McGrew (1999: 200)- "no es en principio producto de un impulso antidemocrático". Este autor lo atribuye en cambio al "temor razonable de que una OMC más abierta a la influencia de intereses privados y de ONG resulte más dominada todavía por Occidente", y que una "OMC 'democrática' podría de este modo establecer la aplicación mundial de normas occidentales, tanto en la esfera medioambiental como en la esfera social, que reducirían las ventajas competitivas de las economías en desarrollo".

Este sentimiento es aplicable a unas ONG más que a otras. Pérez-Esteve (2010) informa de los resultados de dos encuestas distribuidas entre ONG. En las respuestas, en su mayoría, se identificaba el comercio y el medio ambiente como esferas de mayor interés, aunque había otras cuatro cuestiones, el comercio y el desarrollo, el comercio de servicios, la seguridad alimentaria y la agricultura, que se situaban en segundo lugar, empatadas entre sí. Más importantes eran sus conclusiones respecto al foro preferido, pues las ONG "daban la máxima calificación a su éxito en influir en la formulación de políticas comerciales a escala multilateral, seguido muy de cerca por sus logros a escala nacional (*Ibid.*: 302). El foro menos preferido era el de los acuerdos preferenciales de comercio:

> Alegan que el proceso de formulación de decisiones dentro de la OMC favorece los distintos intereses de los países en desarrollo de forma más coherente que lo hacen los acuerdos preferenciales de comercio, en los que el participante más débil termina sometido a una gran presión. También consideran que la negociación de acuerdos preferenciales de comercio es más secreta y limita así la posibilidad de participación de una audiencia interesada. Además, señalan que la administración de múltiples acuerdos preferenciales de comercio a escala mundial se ha hecho muy compleja y que es probable que un marco multilateral tenga un carácter más general. (*Ibid.*)

"Las organizaciones empresariales han sido con gran diferencia las que más activamente han buscado influir en la formulación de las políticas comerciales a escala multilateral desde el establecimiento del [GATT] en 1947", según Pérez-Esteve (2010: 285). Una de estas organizaciones es el Diálogo Empresarial Transatlántico, un grupo que reúne a directores ejecutivos de empresas europeas y estadounidenses con el fin de coordinar actividades sobre asuntos de comercio y reglamentación. Convocado por primera vez en 1995 por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Comisión Europea, sirve de foro de diálogo oficial entre dirigentes empresariales, secretarios del Gobierno de los Estados Unidos y comisarios europeos.

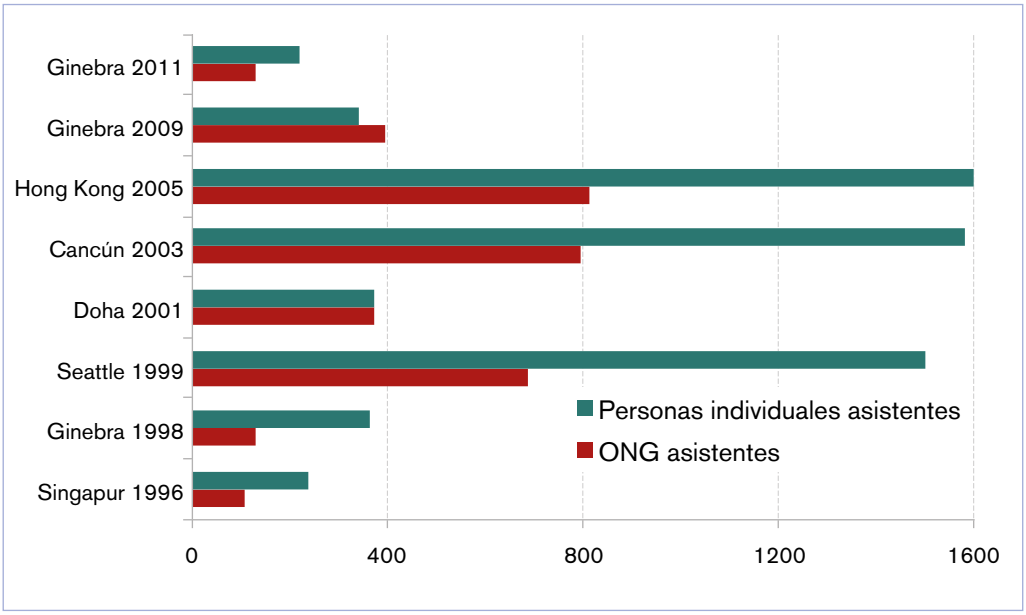
Aunque sin duda es cierto que las ONG que representan intereses empresariales generalmente están mejor organizadas y financiadas en los países desarrollados que en los países en desarrollo, también hay ONG con sede en países desarrollados que promueven posturas que se

pretende que sean favorables a los países en desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, del papel que ONG tales como Acción Internacional por la Salud, Oxfam, Médicins Sans Frontières y otras han desempeñado, ayudando a los países en desarrollo a reformular el debate sobre las patentes farmacéuticas como cuestión de salud más que estrictamente como un asunto relativo a derechos de la propiedad intelectual (véase Odell y Sell, 2006). Las ONG y los gobiernos se han hecho más propicios a jugar el juego de dos niveles de las negociaciones comerciales modernas, que muchas veces requiere suavizar barreras previamente sólidas que impedían que la sociedad civil de un país tratara directamente con el gobierno de otro país o incluso actuara en nombre de este. A pesar de estas excepciones tácticas, por norma general los países en desarrollo son más desconfiados de la participación de las ONG que los países industrializados.

Las ONG, las conferencias ministeriales y la solución de diferencias

Las ONG no pueden participar directamente en las deliberaciones de las conferencias ministeriales pero eso no impide que busquen ejercer algún tipo de influencia sobre las negociaciones. El espectro de las posibles actividades abarca desde seminarios en salas adjuntas a la conferencia a protestas en las calles vecinas. La práctica en todas las conferencias ministeriales de la OMC ha sido permitir que las ONG asistan a las sesiones plenarias oficiales (que tienen un carácter más ceremonial que sustantivo) y que organicen actos en que puedan participar (véase la figura 5.1).

Figura 5.1. ONG y personas asociadas que han participado en las conferencias ministeriales de la OMC, 1996-2011



Fuentes: Los datos correspondientes a las primeras seis conferencias ministeriales son los transmitidos por Van den Bossche (2009: 322); los datos correspondientes a las conferencias ministeriales de 2009 y 2011 proceden de la Secretaría de la OMC.

Nota: Los datos correspondientes a las personas individuales asistentes a la conferencia ministerial de 1999 son aproximados.

Aparte de un descenso en la Conferencia Ministerial de Doha de 2001, en la que los locales eran limitados y la asistencia estuvo empañada por la preocupación que suscitaba la seguridad, en todas las conferencias ministeriales, desde 1996 a 2005, se produjo un incremento del número de ONG acreditadas (que pasaron de 159 en 1996 a 1.596 en 2005) y asistentes (que pasaron de 108 en 1996 a 812 en 2005). Sin embargo, los números se redujeron drásticamente en 2009 y 2011, momento en que la Ronda de Doha se había estancado y era menos probable que en las conferencias ministeriales se abordaran concretamente cuestiones de interés para las ONG.

La cuestión de la participación de las ONG en los procedimientos de solución de diferencias es un tema más delicado. En el artículo 13 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias se establece que cada grupo especial "tendrá el derecho de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime conveniente". El Órgano de Apelación estableció además, en la decisión de 1998 sobre el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* que los grupos especiales pueden considerar o rechazar comunicaciones *amicus curiae*. En ese asunto, los Estados Unidos habían adjuntado a su comunicación notas del Earth Island Institute, del Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL) y de la Red Ecológica Filipina, entre otras ONG. Las demás partes en el asunto se opusieron pero el Órgano de Apelación estableció que "el hecho de que se adjunte un alegato u otro material a la comunicación del apelante o del apelado, con independencia de la manera o el lugar en que se haya podido elaborar el material en cuestión, convierte ese material, al menos *prima facie*, en parte integrante de la comunicación de dicho participante".[41] El Órgano de Apelación prosiguió estableciendo no solo que un grupo especial puede considerar comunicaciones *amicus curiae* que se hayan presentado en un asunto a través de la comunicación de una parte sino también que pueden aceptarse comunicaciones no solicitadas:

> Los grupos especiales tienen facultades discrecionales bien para aceptar y examinar, bien para rechazar la información o el asesoramiento que les haya sido presentado, con independencia de que la hayan solicitado o no. El hecho de que un grupo especial podía haber iniciado *motu proprio* una solicitud de información no obliga, en sí, al grupo especial a aceptar y examinar la información que efectivamente se le remita. Del carácter amplio de las facultades conferidas a los grupos especiales para configurar los procesos de esclarecimiento de los hechos e interpretación jurídica se desprende claramente que un grupo especial en realidad no se verá saturado de material no solicitado, a no ser que él mismo permita tal saturación.[42]

Esta es otra cuestión que separa a los países desarrollados de los países en desarrollo. Los países desarrollados han defendido un sistema más transparente que abriría los alegatos y procedimientos de solución de diferencias al público y establecería directrices más firmes para que se tengan en consideración las comunicaciones *amicus curiae*, pero muchos países en desarrollo están "preocupados por la posibilidad de que permitir la presentación directa de comunicaciones a no partes (ONG y asociaciones empresariales) a los grupos especiales o al Órgano de Apelación debilitaría el carácter intergubernamental de la OMC" (Mshomba, 2009: 69).

Estos desacuerdos abarcan la apertura de los grupos especiales al público. En septiembre y octubre de 2006, el grupo especial que examinó los casos gemelos *Canadá - Mantenimiento de la supresión* y *Estados Unidos - Mantenimiento de la supresión* aprobaba la solicitud de las partes (el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea) de permitir una transmisión simultánea por circuito cerrado de sus reuniones. Los procedimientos no fueron transmitidos por la Web, por radio o siquiera registrados, pero fueron en cambio transmitidos a una sala distinta, en la que las primeras 200 personas que solicitasen pases serían autorizadas a visionarlas. "[A] pesar de las demandas frecuentes de ONG de que aumente la transparencia de los procedimientos de solución de diferencias" -observa irónicamente Van den Bossche (2009: 329)- "pocas fueron las personas que realmente 'asistieron' y el entusiasmo de las que asistieron se desvaneció considerablemente una vez que transcurrieron las primeras horas (cuando la novedad se agotó)". Disposiciones similares se adoptaron en algunos casos posteriores pero la gran mayoría de los grupos especiales siguen totalmente cerrados al público y a la prensa.

El Foro Público y la presentación de documentos a la OMC

Es posible que una dinámica similar haya establecido en qué medida las ONG aprovechan la oportunidad de presentar documentos de opinión a la OMC. En las Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales, adoptadas en 1996, se pedía que la Secretaría desempeñara "una función más activa en sus contactos directos con las ONG" que "debería desarrollarse por varios medios", entre ellos, "disposiciones informales destinadas a recibir la información que las ONG deseen facilitar para consulta por las delegaciones interesadas".[43] Entre las medidas que la Secretaría adoptó en cumplimiento de este mandato cabe citar la creación de una página en el sitio Web de la OMC en el que se podían publicar documentos de opinión de las ONG. Al principio, la utilización de esa posibilidad fue pequeña y a finales de 1998 solo se habían publicado 11 documentos por esta vía, pero el año siguiente el número llegó a 74. El número era todavía elevado en 2003, cuando la Secretaría publicó 68 documentos de opinión recibidos de ONG, pero a continuación el número disminuyó drásticamente. En 2011 solo se publicaron de esta forma tres documentos y en 2012 solo uno.[44]

El análisis de los documentos presentados tiende a confirmar la opinión de que dar mayor espacio a las ONG significa ofrecer a las opiniones y demandas de los países desarrollados otra oportunidad de hacerse oír más que las de los países pobres. El cálculo de Brown (2009: 182) de los documentos de opinión de ONG publicados entre 1999 y 2007 muestra que los grupos más prolíficos fueron la Cámara de Comercio Internacional (37 documentos), la Unión de Confederaciones Industriales y de Empresarios (UNICE) (31) y la Cámara de Comercio Americana (21). Greenpeace, con 20 documentos, ocupa el cuarto lugar.

Desde 2000, la OMC ha patrocinado un foro público anual[45] dedicado a temas actuales del sistema de comercio. Estos foros, que tienen una duración de dos o tres días, se organizan como debates de grupos, cada uno de los cuales está patrocinado por ONG, universidades, grupos de estudio u otras instituciones. Las reuniones hacen accesible la OMC a toda la comunidad de profesionales del comercio y relacionados con el comercio y se han convertido en un acontecimiento anual. La asistencia a estos actos aumentó rápidamente los primeros años, antes de establecerse en torno a las 1.500 personas. En los últimos años, en cada uno de estos foros se celebraron 45 reuniones (véase el cuadro 5.4).

Cuadro 5.4. El Foro Público de la OMC, 2001-2013

Año	Tema	Reuniones	Participantes
2001	Simposio sobre las cuestiones con que se enfrenta el sistema mundial de comercio	12	ND
2002	El Programa de Doha para el Desarrollo y más allá	18	782
2003	Desafíos futuros en el camino hacia Cancún	24	1 148
2004	El multilateralismo en una encrucijada	32	1 325
2005	La OMC 10 años después: Problemas mundiales y soluciones multilaterales	27	1 821
2006	¿Qué OMC queremos para el siglo XXI?	36	1 377
2007	¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?	40	1 741
2008	Con el comercio hacia el futuro	42	1 335
2009	Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial	45	1 289
2010	Las fuerzas que configuran el comercio mundial	44	1 368
2011	Encontrar respuestas para los desafíos del comercio mundial	46	1 523
2012	¿Está en crisis el multilateralismo?	44	1 359
2013	La expansión del comercio a través de la innovación y la economía digital	36	Sin determinar todavía

Fuente: División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC.

Parlamentarios

A partir de Seattle, en 1999, los parlamentarios han celebrado reuniones formales en conjunción con las conferencias ministeriales de la OMC. La primera reunión mundial parlamentaria dedicada al comercio internacional tuvo lugar en Ginebra en 2001, donde convenientemente se encuentran las sedes tanto de la Unión Interparlamentaria (UIP) como de la OMC, y en ella se produjo una Declaración Final en la que pedía "una dimensión parlamentaria de las negociaciones y acuerdos internacionales de comercio". La organización formal de los parlamentarios dio nuevos pasos en la Conferencia Ministerial de Doha, que se celebró posteriormente ese mismo año, en la que la UIP y el Parlamento Europeo patrocinaron conjuntamente una reunión. Los ministros no aceptaron la propuesta del grupo de que en la Declaración Ministerial de Doha se estableciera explícitamente una mayor transparencia de la OMC "asociando los Parlamentos más estrechamente a las actividades de la OMC", pero los propios legisladores crearon una Conferencia Parlamentaria sobre la OMC. Este grupo, afiliado a la UIP, celebra reuniones anuales, participa en actividades paralelas a las conferencias ministeriales de la OMC y tiene un comité directivo que hace un seguimiento más a fondo de los acontecimientos.

La participación de los parlamentarios es acogida con entusiasmo en Europa. El Parlamento Europeo adoptó una resolución en 1999 pidiendo a la Comisión y al Consejo "que examinen la posibilidad de constituir una asamblea parlamentaria de la OMC para lograr mayor responsabilidad democrática".[46] Erika Mann (2005: 425), miembro del Parlamento Europeo, señaló algunas fricciones:

> El Parlamento Europeo y la UIP son los principales impulsores de la participación parlamentaria. Considerando las diferencias de historia, funciones, estructura y procedimiento de formulación de decisiones de las dos organizaciones, es más que comprensible que la cooperación no siempre se haya desarrollado sin dificultades. En ocasiones se plantearon también problemas políticos a causa de la falta de congruencia entre los miembros de la UIP y de la OMC. Destaca que Taiwán es Miembro de la OMC como Territorio Aduanero Distinto, sin ser miembro de la UIP. En cambio, el Irán es miembro de la UIP pero no de la OMC. Algunos Miembros de la OMC carecen incluso de Parlamento o lo tienen suspendido.

Este proceso tiene poco apoyo en los Estados Unidos, donde el Congreso tiene una considerable autoridad sobre la formulación de las políticas comerciales y "muchos miembros del Congreso creen que la mejor forma de defender los intereses de sus electores es que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) negocie en un marco estrictamente intergubernamental" (Shaffer, 2005a: 398). Por ejemplo, cuando la UIP y el Parlamento Europeo constituyeron un comité directivo después de la Ronda de Doha, con representantes de 22 países y de 4 organizaciones internacionales, nadie se presentó para ocupar los dos sitios reservados a miembros del Congreso de los Estados Unidos (Mann, 2005: 425).

La opción interparlamentaria sigue siendo impopular en algunos países en desarrollo, debido entre otras cosas al "miedo a que la suma de una dimensión parlamentaria aumentaría la carga de trabajo [de los gobiernos]", a la preocupación de que este enfoque "favorecería a los países mayores con mayores delegaciones" e "iría en detrimento de sus posiciones negociadoras y al temor de que los parlamentarios podrían dificultar los acuerdos al "defender intereses proteccionistas" (Shaffer, 2005a: 400). No obstante, Shaffer concluye que las ventajas pueden ser superiores a las cargas y que una "Asamblea Parlamentaria Consultiva de la OMC sería un instrumento adecuado para canalizar los intereses y las aspiraciones de las personas hacia el proceso de formulación de decisiones de la OMC" (*Ibid.*: 420).

La prensa

La prensa, aunque no sea *per se* una parte interesada, constituye un vínculo fundamental entre la OMC, sus Miembros y la sociedad civil. Los medios de comunicación pueden convertirse en participantes indirectos en las negociaciones, en especial en la medida en que su información puede influir en las posiciones negociadoras de los países a través de la opinión pública. Por ejemplo, Odell y Sell (2006: 86) sostienen que "una coalición de países en desarrollo que pretenda obtener algo de los Estados dominantes en cualquier régimen verá mejorar su situación si logra captar la atención de los medios de comunicación de masas" y si "persuade a los medios de comunicación de reformular la cuestión utilizando un punto de referencia más favorable a la posición de la coalición". En apoyo de su afirmación citan acontecimientos de la Ronda Uruguay en la que:

> poderosas empresas transnacionales y sus gobiernos consideraron la protección de la propiedad intelectual como una cuestión comercial. Alegaban que una protección firme de las patentes fomentaría el comercio y la inversión en beneficio mutuo y que la alternativa era tolerar la piratería. Más recientemente, los críticos del Acuerdo sobre los ADPIC intentaron considerar la protección de la propiedad intelectual como una cuestión de salud pública, alegando que una protección sólida puede ser negativa para las prestaciones públicas de salud. En este caso, la reformulación fue una táctica de una estrategia distributiva (para obtener ganancias a expensas de las posiciones de los Estados Unidos y de otros propietarios) (*Ibid.*: 86 y 87).

La prensa puede ser también un instrumento útil para los negociadores comerciales y la experiencia del Director General de la OMC Peter Sutherland sirve de ejemplo de lo que acaba de decirse. La primera medida que adoptó en cuanto ocupó el cargo fue dar instrucciones a la oficina de prensa de iniciar una campaña más agresiva subrayando la importancia de la Ronda y las ventajas concretas que se obtendrían si se llegara a la conclusión con éxito. Esta ofensiva de prensa formó parte de su plan más amplio de forzar a los negociadores a que saliesen del estancamiento en que habían caído y de aumentar la presión que se ejercía sobre ellos desde el exterior.

Las relaciones con los medios de comunicación son una de las esferas en las que la OMC es cualitativamente distinta del GATT, aunque este cambio no se produjo como resultado de una decisión formal por parte de los Miembros. Al contrario, fue producto de un debate interno, no siempre tranquilo, en el que funcionarios de la Secretaría buscaban la forma de reparar el daño que la Conferencia Ministerial de Seattle había causado a la imagen del libre comercio en general y de la OMC en particular. Un participante fundamental en este proceso fue Keith Rockwell (véase el Apéndice Biográfico, página 650), antiguo periodista del venerable *Journal of Commerce* que se movió lateralmente y ocupó la dirección de la División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC. El Sr. Rockwell, que había ocupado un lugar entre los receptores de información de la oficina de relaciones con la prensa del GATT, describió las relaciones de la institución con los periodistas como "basadas en una profunda reticencia de la casa a divulgar información".[47] En el período posterior a Seattle, se propuso alentar una relación más directa con la prensa y las ONG por parte tanto de la institución como de sus Miembros. Anteriores esfuerzos por ofrecer a los periodistas información actualizada se habían encontrado con una clara oposición por parte de algunos Miembros. Esta afirmación fue especialmente cierta durante la selección del nuevo Director General, en 1999, cuando el Sr. Rockwell recibió la orden de no ofrecer a los periodistas información en tiempo real sobre el desarrollo de este proceso. La decepción de Seattle planteó a muchas delegaciones claramente la importancia de mejorar la imagen de la institución ante los medios de comunicación y la sociedad civil.

La mayor proyección política de la OMC aseguraba que las antiguas prácticas del GATT habían llegado a su fin. La atención fue especialmente intensa durante el período más activo de la Ronda de Doha, cuando el número de periodistas que asistían a las conferencias

ministeriales subió y bajó aproximadamente al mismo ritmo que antes se señaló para las ONG (véase la figura 5.1). El número aproximado de periodistas que asistió a la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999 fue de 2.700, y subió todavía un poco más, a 3.400, en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005, pero en las conferencias ministeriales de Ginebra de 2009 y 2011 el número había caído a 209 y 226, respectivamente.[48]

Los periodistas tienen acceso al Centro William Rappard. La Secretaría da una tarjeta de identificación a cualquier periodista que puede presentar un carné de prensa y reconoce las tarjetas de identificación entregadas a los periodistas por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. A principios de 2013, la Secretaría había distribuido otras 55 tarjetas anuales de identificación a periodistas de todo el mundo.

La División de Información y Relaciones Exteriores incrementó sus actividades de divulgación a los medios de comunicación, persuadiendo a los Miembros de que era importante llevar a Ginebra periodistas de países en desarrollo para darles cursillos intensivos sobre la OMC y sus actividades. En colaboración con la Friedrich Ebert Stiftung, la División organizó 20 actos de distinto tipo en Ginebra para periodistas de países en desarrollo entre 2003 y 2012. La OMC y la Friedrich Ebert Stiftung han conseguido llevar 15 periodistas de PMA a todas las conferencias ministeriales desde la de Marrakech, en 1994. La División, en colaboración con la Friedrich Ebert Stiftung y otras fundaciones, organiza talleres similares en todo el mundo para ONG y parlamentarios. Estas actividades de divulgación son ahora financiadas a cargo del presupuesto de asistencia técnica de la OMC. Otra de las iniciativas de la División fue contratar funcionarios que fueran capaces de facilitar información en otros idiomas aparte de los oficiales en la OMC, es decir, español, francés e inglés. En 2010 y 2012 contrataron funcionarios que hablaban chino y árabe, respectivamente, y entre los 32 miembros del personal hay funcionarios que hablan también catalán, holandés, portugués, tagalo, thai y urdu. En 2009, la División empezó también a utilizar nuevos medios, presentándose en Facebook y Twitter. A principios de 2013, tenía más de 17.000 “amigos” en cada una de esas redes de comunicación social, principalmente jóvenes.[49]

Creación de capacidad, asistencia técnica y ayudas

Una consecuencia de la ampliación del contenido de las políticas comerciales es el gran incremento de los conocimientos técnicos que se espera que tengan los negociadores y otros responsables de las políticas comerciales. Durante gran parte de la etapa del GATT lo principal que tenía que saber un profesional en esta esfera para actuar con eficacia eran cosas relacionadas con los aranceles, otras medidas en la frontera, el comportamiento diplomático y los rudimentos al menos de legislación mercantil reparadora y de los procedimientos de solución de diferencias. Hoy, los responsables de las políticas en esta esfera necesitan tener unos conocimientos superiores de una gama mucho más amplia de temas, o tener acceso a esos conocimientos técnicos superiores.

Eso no quiere decir que ni siquiera la parte más tradicional de la formulación de las políticas comerciales sea fácil. La preparación de unas negociaciones arancelarias y la realización

efectiva de esas negociaciones exige no solo acceso a los números brutos (aranceles consolidados, aranceles aplicados y datos sobre las importaciones y las exportaciones)[50] sino también tener la capacidad de "pasar por encima de los números" y relacionar las propuestas actuales o potenciales con los efectos que pudieran tener sobre las industrias individuales propias o en la economía propia en su conjunto. Quizá esto resulte bastante difícil en un enfoque estático en el que se identifiquen las líneas arancelarias individuales que resultarían afectadas, pero puede resultar bastante más difícil en un modelo dinámico en el que se prevea cómo pueden influir estos cambios en los niveles reales de producción, comercio, empleo, bienestar de los consumidores e ingresos públicos. Los países desarrollados, que disponen de servicios desarrollados de investigación, sea en organismos públicos o en sus comunidades académicas y de expertos, pueden realizar normalmente análisis de este tipo. En el otro extremo, la cuestión no se plantea para los países menos adelantados (PMA) que por lo general no tienen que asumir nuevos compromisos. El resto de los países en desarrollo se puede dividir entre los que "tienen", cuya capacidad de investigación a veces rivaliza con la de los países desarrollados y los que "no tienen" capacidad analítica. En ese sentido, la utilización en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de fórmulas como instrumento puede aumentar la complejidad de la labor. La transición de fórmulas lineales a fórmulas no lineales (véase el capítulo 9) puede compararse con la sustitución de las reglas de cálculo por hojas de cálculo, pero eso es solo un avance si todos tienen una computadora y saben utilizarla adecuadamente.

Los problemas analíticos que plantean las cuestiones tradicionales del comercio de mercancías pueden, no obstante, considerarse sencillos si se comparan con las cuestiones más complejas que el sistema empezó a considerar en la Ronda Uruguay. El comercio de servicios es en términos analíticos mucho más complejo que el comercio de mercancías, pues abarca no solo las medidas en la frontera sino todo el conjunto de leyes y otros instrumentos que utilizan los países para regular y promover actividades tan distintas como las jurídicas, las médicas, la contabilidad, el turismo y la educación. Cuando se añaden temas tales como los derechos de propiedad intelectual y la inversión, por no mencionar los temas que pueden relacionarse con el mecanismo de solución de diferencias o las nuevas negociaciones (por ejemplo, las cuestiones ambientales y la política de competencia), es evidente que ni siquiera un personaje renacentista moderno podría dominar todos los temas que podrían plantearse en Ginebra.

La forma más directa de que dispone la Secretaría de la OMC para ayudar a los países a resolver estos problemas analíticos es ofrecerles los servicios correspondientes. Por ejemplo, cualquier Miembro de la OMC puede pedir ayuda a la Secretaría para determinar cómo puede influir una propuesta determinada en sus aranceles y en los de sus interlocutores comerciales, y esta ayuda puede ser indispensable para permitirles superar el problema inmediato. Pero también sirve de ejemplo del manido tema de que dar a una persona un pescado puede permitir que se alimente durante un día pero enseñarle a pescar puede ayudarle a alimentarse toda la vida. Los servicios de creación de capacidad que ofrece la Secretaría de la OMC, tanto sobre temas tradicionales, como son las negociaciones sobre el acceso a los mercados, como sobre asuntos más complejos, que son los que distinguen a la OMC de su predecesora, el GATT, son incluso más útiles para ayudar a los Miembros a responder a la creciente demanda de hechos y análisis.

La formulación de las políticas comerciales exige no solo que los ministros de Comercio estén preparados para abordar una amplia gama de cuestiones sino que se coordinen con todos los demás organismos públicos que resulten afectados por la cuestión de que se trate. Por consiguiente, la creación de capacidad exige algo más que la formación de los funcionarios de los ministerios de Comercio. "El objetivo principal del Marco Integrado mejorado" -ha señalado la Directora General Adjunta de la OMC Valentine Sendanyoye Rugwabiza (véase el Apéndice Biográfico, página 651)- "consiste realmente menos en conseguir que el personal de los ministerios de Comercio entienda qué supone un acuerdo multilateral concreto que ayudar al ministerio a reunir a todos los demás organismos cuyas actividades, de una o de otra forma, tengan repercusiones en la política comercial".[51] La necesidad de que intervenga un conjunto de distintos ministerios es igual a la necesidad de poner en juego los conocimientos técnicos de una gama igualmente amplia de organizaciones internacionales. Una labor que hace la Secretaría de la OMC es aumentar la capacidad de los Miembros, tanto ofreciéndoles asistencia directamente como coordinando actividades con otras organizaciones. El Marco Integrado mejorado (MIM), que la OMC coordina, es una asociación con el FMI, el ITC, la UNCTAD, el PNUD y el Grupo del Banco Mundial.

El principal objetivo de los programas de creación de capacidad de la Secretaría es facilitar apoyo directo a los beneficiarios, mejorando su capacidad humana e institucional de hacer frente a los desafíos que plantea la formulación de políticas comerciales. Las actividades de formación adoptan diversas formas y se realizan en diferentes sitios, lo que incluye cursillos en Ginebra, en el territorio de los Miembros y recurriendo cada vez más a la formación a distancia mediante cursos a través de Internet.[52] En la figura 5.2 se muestra cómo se inició en 2004 esta enseñanza pedagógica y rápidamente se convirtió en la forma principal de facilitar formación. El programa de formación a distancia E-learning se basa en el concepto de aprendizaje progresivo y permite a los participantes pasar de los temas básicos a los temas más avanzados.[53] Otra forma que utiliza la OMC para aprovechar la tecnología de la información como instrumento de formación y apoyo técnico es la financiación de centros de referencia que ofrecen unos locales físicos dedicados especialmente a esta labor, donde puede obtenerse la información pertinente sobre la OMC a través del sitio de la OMC en Internet, en CD-ROM, y en documentos impresos y en formato electrónico. En 2011 había centros de referencia en 86 países, entre ellos 35 PMA y 14 Miembros que no tienen misión permanente en Ginebra.[54]

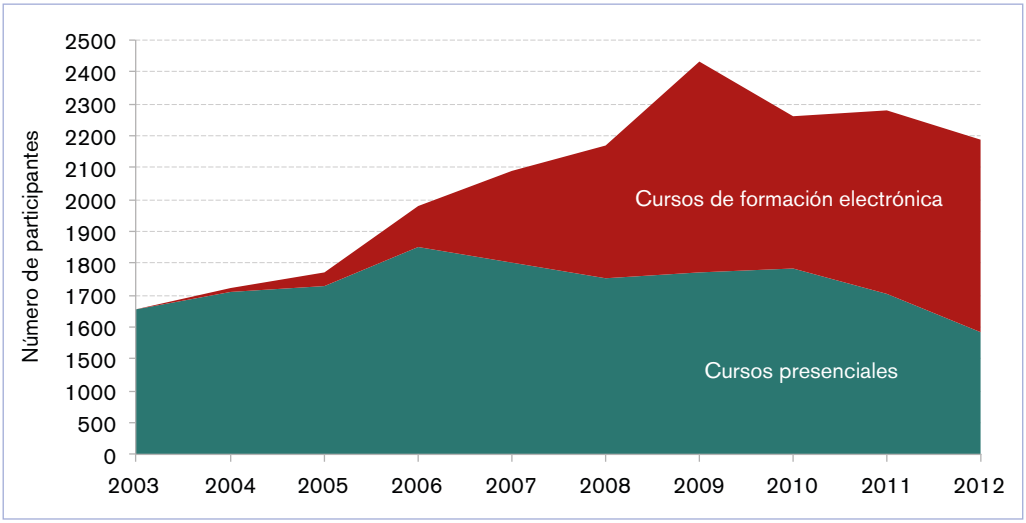
La OMC patrocina también programas de pasantías, que se basan en el enfoque de aprender haciendo y que se dirigen en especial a pasantes de países en desarrollo que están a punto de empezar a desempeñar distintas funciones. Entre estos programas cabe mencionar el Programa de pasantías en misiones y el Programa de pasantías de los Países Bajos, cada uno de los cuales presta apoyo a varias personas a las que destina a prestar servicios en divisiones concretas de la OMC. Los pasantes reciben un estipendio que no es muy inferior al salario que reciben los funcionarios subalternos, así como un seguro de salud. Entre 2005 y 2011, el Programa de pasantías en misiones contrató pasantes de 38 países en desarrollo (21 de los cuales eran PMA) y el Programa de pasantías de los Países Bajos contrató pasantes de 55 países en desarrollo (35 de los cuales eran PMA).[55] Los programas de pasantías pueden aportar algo más que el simple perfeccionamiento de los conocimientos y

las capacidades de personas concretas ya que también pueden ayudar a catalizar decisiones de los países de pasar de la condición de país sin misión residente a la de país con misión residente. Estos programas han llevado a algunos países a darles seguimiento estableciendo una misión y, en algunos casos, enviando al antiguo pasante de vuelta como delegado (en algunos casos como embajador). Como ejemplo cabe citar Benin, que ayudó a formar la coalición los Cuatro del Algodón. Níger y el Togo son otros ejemplos del mismo fenómeno.[56]

Esta no es la única cuestión que plantean las misiones residentes, ya que muchos países encuentran que es difícil sufragar una misión permanente en una de las ciudades más caras del mundo donde vivir y trabajar. No obstante, los países que no tienen misión residente en Ginebra han disminuido desde que se inició la etapa de la OMC y se han reducido aproximadamente a la mitad entre 1997 y 2012. Este hecho puede atribuirse en parte a la ayuda que el Gobierno de Suiza presta a los PMA, así como a la ayuda que el Commonwealth británico y otras organizaciones ofrecen a los PMA y otros países en desarrollo. Por eso, el hecho de no tener una misión residente en Ginebra tiende a ser un problema sobre todo para los países que generalmente son más ricos que los PMA, y no tanto para los PMA mismos, y en especial para los que tienen una pequeña población y por tanto una base fiscal muy limitada. Los PMA pueden optar a las ayudas que facilita el Gobierno de Suiza, que ascienden a unos CHF 3.000 mensuales, cifra que representa aproximadamente lo que se necesita para pagar el alquiler de un espacio de oficinas en Ginebra. Las ayudas de otras fuentes pueden sufragar algunos de los demás gastos que genera el funcionamiento de una misión en Ginebra.

La financiación no ha sido en general un problema para los programas de asistencia técnica relacionados con el comercio de la OMC y el Director General Pascal Lamy ha conseguido compromisos para la iniciativa de Ayuda para el Comercio en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005. Sin embargo, esta financiación se podría convertir en un problema a consecuencia de la crisis financiera y de los presupuestos más limitados. Por ejemplo, en 2011 las entradas de fondos no cubrieron todos los gastos del plan de asistencia técnica de la OMC, lo que exigió la cancelación o aplazamiento de varios proyectos.[57] Tal hecho puede ser atribuido en parte a la disminución de las contribuciones y promesas de contribución que los Miembros han hecho al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo (FFGPDD), como se muestra en el cuadro 5.5. Las contribuciones y promesas de contribución a este fondo fiduciario sumaron un total de CHF 19,7 millones en 2009, pero en 2011 estas contribuciones y promesas de contribución disminuyeron hasta CHF 15,1 millones, lo que representa una disminución del 23,6%. Estas reducciones pueden atribuirse a veces a las modificaciones del valor del franco suizo; como se explica en el capítulo 14, el presupuesto general de la OMC está calculado en francos pero las contribuciones al FFGPDD pueden hacerse en cualquier divisa. La Unión Europea y sus Estados miembros aportan unos dos tercios de los fondos del FFGPDD pero las promesas de contribución y las contribuciones de 10 Estados miembros y de la propia Unión Europea disminuyeron entre 2009 y 2011. Lo mismo cabe decir de las promesas de contribución y de las contribuciones de China, los Estados Unidos, el Japón y la República de Corea. La reducción del fondo fiduciario condujo a una reducción paralela de actividades de asistencia técnica, como puede verse, por ejemplo, en el menor número de asistencias a los cursos presenciales (véase la figura 5.2).

Figura 5.2. Asistencia técnica de la OMC a funcionarios de los gobiernos, 2003-2012



Fuente: Instituto de Formación y Cooperación Técnica.

Nota: Los datos correspondientes a 2012 son preliminares e incompletos.

Cuadro 5.5. Contribuciones y promesas de contribución al Fondo Fiduciario Global para el Programa de Doha para el Desarrollo, 2008-2011

Donante	Francos suizos (miles)	Porcentaje del total
Unión Europea y sus Estados miembro	45 281,8	65,2
Suecia	*9 151,9*	*13,2*
Países Bajos	*5 892,0*	*8,5*
Unión Europea	*5 794,1*	*8,3*
Alemania	*5 751,5*	*8,3*
Finlandia	*5 473,2*	*7,9*
Francia	*3 517,0*	*5,1*
Irlanda	*3 313,4*	*4,8*
España	*1 973,3*	*2,8*
Luxemburgo	*1 525,5*	*2,2*
Demás miembros de la UE	*2 894,9*	*4,2*
Noruega	7 093,6	10,2
Australia	6 267,7	9,0
Estados Unidos	3 913,3	5,6
Canadá	1 805,0	2,6
Japón	1 755,2	2,5
Corea, República de	1 383,6	2,0
Suiza	800,0	1,2
China	616,9	0,9
Taipei Chino	184,2	0,3
Liechtenstein	160,0	0,2
Nueva Zelanda	158,0	0,2
Turquía	50,0	0,1
Total	69 469,3	100,0

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos del *Informe anual sobre las actividades de asistencia técnica y formación*, documento WT/COMTD/W/186 de la OMC, de 25 de junio de 2012, anexo 5.

Notas

1 Para una perspectiva africana de este problema universal véase Mbekeani (2005) y Odhiambo et al. (2005).

2 Por motivos que se explican más adelante, el FMI y el Banco Mundial son calificados correctamente como "otras" instituciones de Bretton Woods porque, frente a lo que generalmente se piensa, la OMC es también una institución incluida en ese mismo grupo.

3 Para más información sobre la historia, la estructura y las actividades de la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación véase www.unsceb.org/ceb/home.

4 Para más información sobre el Equipo de Tareas véase www.un.org/es/issues/food/taskforce/background.shtml.

5 Para más información sobre el ITC véase www.intracen.org/.

6 Para más información sobre este servicio véase www.standardsfacility.org/sp/index.htm.

7 Véase el análisis que figura a continuación del acuerdo negociado por el GATT y la UNESCO en el decenio de 1950.

8 El texto de un correo electrónico de 2001 sobre este tema de Adrian Otten (véase el Apéndice Biográfico, página 647), Director de la División de Propiedad Intelectual al Director General Adjunto Paul-Henri Ravier, que por descuido fue publicado formando parte de un documento de la OMC y colgado después en Internet puede verse en: http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-September/001900.html. En esta nota, el Sr. Otten pedía precaución en el proceso de colaboración y observaba, entre otras cosas, que "hay una red que incluye dirigentes no gubernamentales, algunas personas de la Secretaría de la OMS, el Sr. Raghavan y su boletín y muchos delegados de países en desarrollo y no se puede confiar en que nada que se tramita a la OMS pueda seguir manteniendo el carácter confidencial".

9 Para más información sobre el manual véase: www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its_manual_s.htm.

10 El texto del acuerdo de transferencia se puede encontrar en *Disposiciones transitorias: Acuerdo de transferencia entre el GATT de 1947, la ICITO y la OMC*, documento PC/W/12 y 6SS/W/1 de la OMC, de 7 de diciembre de 1994.

11 Véase *Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, resolución A/RES/S-6/3201, de 1 de mayo de 1974.

12 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.

13 El texto del Memorandum se puede consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_unctad_s.htm.

14 La carta, de 14 de diciembre de 2011, se puede consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/agcom_14dec11_s.htm.

15 Véase *Reglamentos de los Períodos de Sesiones de la Conferencia Ministerial y de las Reuniones del Consejo General*, documento WT/L/161 de la OMC, de 25 de julio de 1996.

16 Información obtenida en los sitios web de las organizaciones respectivas.

17 Algunos funcionarios canadienses propusieron una solución de este tipo cuando desarrollaron sus ideas con respecto a la transformación del GATT en la OMC. En una nota sin fecha (aproximadamente de 1990) de Debra Steger a Bill Crosbie, una de las reformas institucionales que proponía con el fin de promover una mayor coherencia entre la nueva OMC, el FMI y el Banco Mundial era "establecer una oficina de enlace del GATT en Washington" (página 1). Esta es la única referencia que el autor ha podido encontrar en algún documento que sugiera algún tipo de presencia permanente de la OMC fuera de Ginebra.

18 Con respecto a las facultades de la OIT para exigir el cumplimiento de las normas véase Harrison (2007: 87 a 92).

19 El texto de la Declaración se puede consultar en: www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_384_span.pdf.

20 El texto del acuerdo se puede consultar en: www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN18.

21 La estrategia se puede consultar en: http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/WBGTradeStrategyJune10.pdf°.

22 Las propuestas iniciales fueron elaboradas por la UNESCO y sirvieron de base para las negociaciones de un grupo de trabajo en la tercera ronda de negociaciones del GATT (Annecy) que tuvieron lugar en 1950. El texto del acuerdo fue posteriormente comunicado a la UNESCO para que lo adoptara, y entró en vigor en 1952. Véase Organización Mundial del Comercio (1995: 281).

23 El texto de la Convención, junto con otros documentos conexos, puede consultarse en: http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002253/225383S.pdf.

24 Para un examen más a fondo del desarrollo y el contenido del proyecto de Convención véase VanGrasstek (2006).

25 Entrevista del autor con el Sr. Jara, 23 de febrero de 2013.

26 *Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual*, documento WHA61.21 de la OMS, de 24 de mayo de 2008.

27 Aunque los términos "país de la OCDE" se utilizan con frecuencia como sinónimo de país desarrollado o industrializado, esto es más una conveniencia lingüística que una norma legal y así cuando algunas personas dicen que los países de la OCDE pretenden una cosa o la otra, se trata más bien de una referencia abreviada a los países desarrollados más que una forma de describir una iniciativa oficial que haya adoptado la OCDE per se. La condición de país en desarrollo sigue siendo en la OMC una cuestión de autodeclaración, para la que no hay normas concretas.

28 Por supuesto, se podría especular que si los miembros de la OCDE lo quisieran, podrían reproducir algo similar al Órgano de Solución de Diferencias dentro de esta institución. Sin embargo, si lo hicieran podría interpretarse como una señal definitiva del interés por sustituir a la OMC como foro principal de negociación y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos que afecten al comercio y relacionados con asuntos económicos.

29 Para un análisis monográfico de las negociaciones en la OCDE sobre créditos a la exportación y el comercio de productos agrícolas, acero y barcos, véase también Blair (1993).

30 La Unión Telegráfica Internacional se enorgullece de ser la primera organización internacional moderna pues fue establecida en 1865 y posteriormente se convirtió en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Como la OMPI, la UIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas.

31 El texto del acuerdo se encuentra en: www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/wtowip_s.htm.

32 Como excepción a esta norma, las actas del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales serían objeto de distribución general. Igualmente, los informes de la Secretaría y de los gobiernos en cuestión perderían el carácter reservado al término del período durante el cual está prohibida su difusión a la prensa.

33 Véanse los *Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996*, documento WT/L/160 de la OMC, de 22 de julio de 1996.

34 Véanse los *Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC: Decisión de 14 de mayo de 2002*, documento WT/L/452 de la OMC, de 16 de mayo de 2002.

35 En nota a pie de página se indica que por "documento oficial de la OMC" se entenderá "todo documento presentado por un Miembro o preparado por la Secretaría para su publicación en una de las siguientes series de documentos de la OMC: series WT (comprendidos los informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación); series G (excepto las series G/IT); series S; series IP; series GATS/EL; series GATS/SC; las Listas de concesiones y las series TN".

36 Algunos analistas prefieren la denominación "sujetos no estatales" para describir a los grupos que no están vinculados con los gobiernos. Véase, por ejemplo, Capling y Low (2010) y sus colaboradores. Por motivos de coherencia, en adelante se utiliza el término ONG.

37 Véase *Relations with Non-Governmental Organizations: Note by the Secretariat of the Interim Commission for the International Trade Organization*, documento ICITO/EC.2/11 del GATT, de 15 de julio de 1948.

38 En el párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General (Anulación o menoscabo) se establece que en los casos de solución de diferencias las partes contratantes "podrán, cuando lo juzguen necesario, consultar … al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas". En esta disposición no se hace referencia expresa a la asociación entre este Consejo y las ONG.

39 Véase *Disposiciones de las Naciones Unidas, sus órganos conexos y otras organizaciones intergubernamentales para las relaciones con las organizaciones no gubernamentales: Nota de la Secretaría*, documento PC/SCTE/W/2 de la OMC, de 11 de octubre de 1994, página 5.

40 Véase *Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996,* documento WT/L/162 de la OMC, de 23 de julio de 1996.

41 Véase *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*: AB-1998-4, documento WT/DS58/AB/R de la OMC, de 12 de octubre de 1998, página 34.

42 Ibid., página 42.

43 Véase *Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996*, documento WT/L/162 de la OMC, de 23 de julio de 1996.

44 Cálculo del autor a partir de los documentos publicados en www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm, consultada el 19 de enero de 2013.

45 En los actos celebrados desde 2001 a 2005 se utilizó el título "simposio público".

46 Véase *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC*, documento COM(1999) 331 - C5-0155/1999 - 1999/2149(COS), A5-0062/1999, de 18 de noviembre de 1999.

47 Correspondencia del autor con el Sr. Rockwell, 11 de febrero de 2013.

48 Información facilitada por la División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC.

49 Correspondencia del autor con el Sr. Rockwell, 8 de febrero de 2013.

50 El autor ha encontrado, de acuerdo con su propia experiencia como asesor de numerosos ministros de comercio de países en desarrollo, que muchos de ellos carecen de esta serie absolutamente básica de datos. Los datos sobre el comercio son recogidos en primer lugar por el departamento de aduanas con un fin concreto (es decir, estimar el valor de las importaciones y recaudar los gravámenes) y transmitir esos datos a un Departamento distinto del Gobierno no es una actividad que tenga muchas veces gran prioridad.

51 Entrevista del autor con la Sra. Sendanyoye Rugwabiza, 24 de enero de 2013.

52 El portal en la Web del sistema de aprendizaje en línea de la OMC es: http://etraining.wto.org/.

53 Los cursos están limitados a funcionarios públicos cuya participación haya sido aprobada por los ministerios correspondientes. El acceso se logra mediante el uso de una identificación de usuario y una contraseña que se obtienen cuando el usuario se registra en línea y envía una nota firmada y sellada por el supervisor. Por lo general, los participantes son autorizados a dedicar cinco o seis horas a la semana al seguimiento del curso durante las horas normales de trabajo y disponen de hasta tres meses para completar un cursillo (una vez que pasa este tiempo la contraseña expira). Cada cursillo se divide en un cierto número de módulos y hay un módulo final que contiene un cuestionario con respuestas múltiples, al que sigue un examen final. Los participantes que respondan correctamente al número requerido de preguntas reciben un certificado y pasan al grado siguiente de formación. Los cursos en línea se utilizan también para seleccionar a los participantes en otras actividades avanzadas.

54 Véase *Informe anual sobre las actividades de asistencia técnica y formación (1º de enero a 31 de diciembre de 2011),* documento WT/COMTD/W/186 de la OMC, de junio de 2012, página 35.

55 Ibid., páginas 52 a 55.

56 Entrevista del autor con la Sra. Sendanyoye Rugwabiza, 24 de enero de 2013.

57 Véase el *Informe anual sobre las actividades de asistencia técnica y formación, documento* WT/COMTD/W/186 de la OMC, de 25 de junio de 2012, página 3.

Parte III

Reglas, normas y observancia

Capítulo 6	Reglas y normas	219
Capítulo 7	Solución de diferencias	249
Capítulo 8	Notificaciones, exámenes de las políticas comerciales y vigilancia	297

6 Reglas y normas

> Además, la razón nos dice que las leyes escritas no deben conservarse siempre inmutables. La política, y lo mismo pasa con las demás ciencias, no pueden precisar todos los pormenores. La ley debe en absoluto disponer de un modo general, mientras que los actos humanos recaen todos sobre casos particulares.
>
> Aristóteles
> La Política, Libro segundo, capítulo V (350 a.C.)
> Traducción de Patricio de Azcárate (1873)

Introducción

Aristóteles probablemente aprobaría la forma en que los procesos de formulación de decisiones en el sistema multilateral de comercio permiten la adaptación, la innovación y que se haga hincapié en las normas no escritas por encima de las reglas formales. La lectura literal del GATT de 1947 y del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) transmite solo una idea imperfecta de cómo se formulan las decisiones, pues los procedimientos que realmente se siguen han evolucionado a lo largo de decenios de experiencia, improvisaciones y acomodos. Sin embargo, esta evolución no ha sido fácil ni ha finalizado, y con frecuencia un bloque u otro proponen ajustes menores o cambios importantes en la forma en que se examinan las cuestiones, se adoptan las decisiones y se vigila el cumplimiento de los compromisos.

Las organizaciones internacionales se encuentran en el punto de intersección de la democracia y la soberanía. Puede resultar difícil conciliar estos dos conceptos en un mundo en el que hay nueve países que tienen, cada uno, una población de más de 100 millones de habitantes (dos de los cuales tienen más de 1.000 millones de habitantes) y otros 13 países que tienen una población inferior a 100.000 habitantes. Consideremos el caso hipotético de que China y la India bloqueasen el consenso sobre un asunto que, de no ser por eso, gozaría de amplio apoyo, lo que podría llevar a los indignados negociadores de otros países a criticar la capacidad de apenas dos Miembros para dar al traste con los propósitos del resto. Los negociadores chinos o indios podrían responder que, como representantes del 37% de la población mundial, deben ejercer su derecho de impedir un acuerdo que, en su opinión, no beneficia a sus poblaciones. Consideremos también que los 22 Miembros de la OMC más pequeños tienen una población de 7,5 millones de personas. ¿Debe este grupo, que tiene una población sumada que se aproxima a la de Bulgaria o de Bogotá, tener un 10% más de votos que todo el Grupo de los Veinte (G-20)?

Cualquier foro en el que se reúnan sujetos tan diferentes en términos demográficos tiene que desarrollar reglas que equilibren las necesidades a veces conflictivas de la inclusión y la eficiencia, así como las demandas excluyentes de previsibilidad y flexibilidad. Si las reglas y normas de la OMC se equivocan, tienden a hacerlo por primar la inclusión y la flexibilidad, ya que la eficiencia y la previsibilidad no siempre son bien valoradas por países que reaccionan vivamente ante cualquier amenaza para su soberanía.

En el examen que se realiza a continuación consideramos cómo los Miembros de la OMC han procurado equilibrar estos principios conflictivos al diseñar el sistema de formulación de decisiones de la organización. A lo largo de todo este examen se subraya que, como ocurre en otros muchos aspectos del sistema de comercio, los desacuerdos entre los países en desarrollo y los desarrollados generan una división horizontal en los debates sobre las reglas y las normas. Sus desacuerdos sobre estos asuntos se remontan al menos hasta las negociaciones de posguerra de la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, y el debate se reavivó cuando los negociadores de la Ronda Uruguay desarrollaron una organización internacional nueva.

Las reglas para formular decisiones en la OMC

El ejercicio de la soberanía y exclusiones

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que por "tratado" se entiende "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular" (párrafo 1 a) del artículo 2). Con menor precisión establece que por "organización internacional" se entiende sencillamente "una organización intergubernamental" (párrafo 1 i) del artículo 2). En términos más llanos, cabe decir que un tratado es un instrumento por medio del cual los países se comprometen a poner límites voluntarios al ejercicio de su soberanía, y una organización internacional es un organismo que establecen los Estados para facilitar el desarrollo y la ejecución de estos instrumentos de limitación de la soberanía. En este sentido, todo tratado y toda organización internacional suponen necesariamente una exclusión de la soberanía, pero los Estados nunca renuncian totalmente a su soberanía con independencia de lo que establezcan las normas de un tratado o las reglas de una organización internacional.

Lo que está en cuestión en la arquitectura de la OMC es precisamente hasta qué punto los Miembros desean avanzar en la aparente relajación de su soberanía con el fin de establecer de forma eficiente acuerdos, lograr un nivel adecuado de liberalización y aplicar las reglas con un nivel óptimo de previsibilidad. Por muy deseables que sean estos objetivos, deben equilibrarse con el interés de los países por proteger y ejercer su derecho a un "margen de actuación" y permitir algún grado de flexibilidad en la aplicación y, cuando sea necesario, la revisión e incluso la derogación de estos acuerdos. En el cuadro 6.1 se desarrolla la cuestión del equilibrio entre estos objetivos y se muestra la gama de opciones que pueden adoptarse para resolver tres

Cuadro 6.1. Una taxonomía de las posibles opciones en el proceso de adopción de decisiones en la OMC

	Menor renuncia a la soberanía	Posición de avenencia	Máxima renuncia a la soberanía
Presentación de los acuerdos	Acuerdos plurilaterales basados en la reciprocidad, que los Estados son libres de aceptar o rechazar	Acuerdos plurilaterales basados en el trato NMF, que los Estados son libres de aceptar o rechazar	Un todo único en virtud del cual todos los Miembros deben aprobar todos los acuerdos concluidos en una ronda
Procedimientos de adopción de decisiones	Principio de consenso (es decir, la decisión se aprueba si ningún Miembro se opone formalmente a ella)	La decisión se aprueba por mayoría cualificada (por ejemplo, dos tercios, tres cuartos, etc.), ponderada o no	La decisión se aprueba por mayoría simple (50% más uno), ponderada o no
Órganos que adoptan decisiones	Todas las decisiones son adoptadas por órganos en los que todos los Miembros tienen derecho a estar representados	Se establece una junta ejecutiva, con un número limitado de miembros, que solo tiene carácter consultivo	Se establece una junta ejecutiva, con un número limitado de miembros, que tiene carácter de órgano negociador y ejecutivo

Nota: El sombreado indica cuál es la opción elegida por los Miembros de la OMC.

cuestiones que plantea la arquitectura institucional. La primera cuestión es la forma en que se presentan los acuerdos, que va desde una opción que deja la máxima libertad posible a cada Estado (es decir, acuerdos plurilaterales basados en la reciprocidad) a otra opción que les deja la mínima libertad (es decir, un todo único estricto), con una opción de avenencia entre ellas. Una gama similar de opciones, que van de menor a mayor renuncia de la soberanía, puede establecerse con respecto a la forma en que las decisiones se formulan en la OMC y cómo se estructuran los órganos de la organización responsables de las decisiones.

Los Miembros de la OMC han elegido colectivamente opciones muy distintas en estas tres áreas. En lo que respecta a los procedimientos de adopción de decisiones y los órganos que adoptan decisiones han elegido la opción que supone una menor renuncia a la soberanía: el principio de consenso asegura que incluso el Miembro más pequeño puede bloquear la aprobación de una decisión que considere contraria a sus intereses y todos los Miembros están representados en todos los órganos. Esta posición contrasta con la adoptada con respecto a la presentación de los acuerdos, pues en este caso los Miembros optaron por el todo único. La aparente incongruencia de estas decisiones es notable, como lo es el hecho de que aparentemente los países estén hoy más dispuestos a volver a examinar la cuestión que plantea elegir entre el todo único y los acuerdos plurilaterales que a reabrir la cuestión de la aprobación por votación frente a la aprobación por consenso.

Una gran parte de las críticas al antiguo sistema del GATT, así como a las primeras experiencias en la OMC se centraron en la alegación de que los países en desarrollo estaban excluidos de gran parte del proceso de adopción de decisiones. La Ronda de Tokio fue negociada a través de lo que Winham (1992: 55) describió como “proceso piramidal”, en el que “los acuerdos normalmente se inician entre los principales sujetos (es decir, los Estados Unidos y la CE) y posteriormente se presentan a otras partes de tamaño medio o menor, para establecer un

consenso multilateral". Igualmente, el examen de Steinberg (2002: 365) de cómo se iniciaron, se desarrollaron y concluyeron las Rondas de Tokio y Uruguay, así como del inicio de la Ronda de Doha, le llevó a concluir que "las reglas de adopción de decisiones del GATT/OMC, basadas en la igualdad de soberanía de los Estados, son una hipocresía organizada en el marco del procedimiento".[1] Si nos atenemos a estas opiniones, los dos sujetos más poderosos del sistema siguen dominando el proceso; aunque la norma de consenso ayuda a legitimar la negociación, el resultado es "una distribución asimétrica de los resultados de las rondas de negociación" (*Ibid.*). Sin embargo, esta conclusión parece deudora de una época, a la vista del mayor papel que desempeñan los países en desarrollo, que no se limitan a actuar de la forma defensiva tradicional sino que defienden activamente sus intereses ofensivos.

La sala verde y sus críticos

Una de las principales críticas de los países en desarrollo a la diplomacia del GATT era que las decisiones más importantes se tomaban a puerta cerrada, en la "sala verde", una sala destacada a la que muchos de ellos normalmente no eran invitados (véase el recuadro 6.1). Las críticas a la sala verde dan a entender a veces que era un instrumento puesto al servicio únicamente de los países desarrollados, pero esto es una exageración. Ya en el decenio de 1970 la configuración más típica de la sala verde era la de "siete más siete", es decir, que estaban presentes en la sala un número igual de partes contratantes desarrolladas y de partes contratantes en desarrollo. Las siete partes contratantes del mundo en desarrollo variaban según la cuestión: por ejemplo, era más probable que Hong Kong estuviera presente en la sala, y no la Argentina, si los textiles estaban en el programa, y lo contrario sucedía cuando la agricultura estaba sobre la mesa. La legitimidad de una reunión tan exclusiva con un grupo "G", fuese este el G-5, el G-10 o el G-7+7, era valorada de forma diferente por quienes estaban en la sala y quienes quedaban fuera. Dicho en lenguaje matemático, todo grupo G_n será valorado de forma diferente por los países incluidos en el intervalo 1 a n que por los países incluidos en el intervalo n+1 o más. En la configuración 7+7 había, pues, 14 partes contratantes en cualquier día determinado que probablemente pensarían que la solución era justa y un gran número de otras partes contratantes, casi todas ellas países en desarrollo, que probablemente pensarían lo contrario. La sensación que tenían los que se quedaban fuera era que los principales países desarrollados se reunían a puerta cerrada con el Director General del GATT y con unos pocos países en desarrollo, entre los más grandes, para preparar acuerdos que se presentarían a los Miembros en general de acuerdo con el principio de o lo tomas o lo dejas.

La polémica ha disminuido con el paso del tiempo y la tendencia general ha sido que el proceso de sala verde se confunda con la diplomacia de coaliciones que se describió en el capítulo 3. Los países que eran los "sospechosos habituales" en las reuniones de la sala verde durante la etapa del GATT siguen representados en esos órganos durante las conferencias ministeriales y otras reuniones, pero en ellos habrá otros Miembros que representarán coaliciones en las que participen. Sin embargo, el planteamiento más antiguo, más exclusivo, de las reuniones de la sala verde no ha desaparecido totalmente, como quedó claro durante las negociaciones de mediados de 2008 en las que se intentaba dar una solución a la Ronda de Doha (véase el capítulo 12).

David Hartridge (véase el Apéndice Biográfico, página 639) se cuenta entre los antiguos miembros del personal del GATT que recuerdan con satisfacción el buen uso que el Director General Arthur Dunkel hacía de esa institución, observando que en ese momento, la sala verde:

> fue durante varios años un instrumento eficaz de gestión. Las discusiones entre los países más afectados se producían en cualquier caso fuera del GATT, pero en la Sala Verde el Director General podía actuar como facilitador y como portavoz del sistema multilateral y de los intereses de los miembros en su conjunto (Blackhurst y Hartridge, 2005: 464).

Recuadro 6.1. ¿Por qué se llama "sala verde"?

La denominación se ha tomado prestada del teatro donde designa la sala, proverbialmente verde, donde los actores se preparan para una representación. Esta convención del teatro británico tiene siglos de antigüedad. Por ejemplo, en la obra *Life of Samuel Johnson* (1791), de James Boswell, el anciano Johnson resuelve en un momento no "frecuentar la Sala Verde" porque "las medias de seda y los escotes blancos de sus actrices excitan mis inclinaciones amorosas". La designación aparece todavía antes en la comedia *A True Widow* (1678) de Thomas Shadwell, autor de la Restauración. Muchos funcionarios de la Secretaría del GATT eran de origen inglés y no debe sorprendernos que estuvieran familiarizados con esta denominación que, en caso contrario, sería bastante oscura. La comparación de los negociadores de asuntos comerciales con los actores puede ser adecuada ya que los diplomáticos con frecuencia pronuncian discursos que otros les han escrito y en ocasiones se permiten un calculado histrionismo.

El uso de esta denominación en las negociaciones comerciales parece que data de algún momento de la administración del Director General Olivier Long (1968-1980) (véase el Apéndice Biográfico, página 643), aunque no existe acuerdo sobre quién exactamente la utilizó primero o dónde. No parece que se haya usado cuando una parte de la Secretaría estaba albergada todavía en la Villa le Bocage, una construcción encantadora situada en los terrenos del Palacio de las Naciones, antigua sede de la Sociedad de Naciones, que alberga hoy las oficinas administrativas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Si la denominación se utilizó en aquella época, sin duda tuvo un origen puramente teatral: la villa tiene un exterior rosa pero no tiene ninguna sala verde. En 1977, el GATT abandonó la colina donde está la villa y se trasladó al presente Centro William Rappard (CWR), donde efectivamente sí que hay una sala verde. "Las paredes de la sala de conferencias de Dunkel" -recuerda David Hartridge- "tenían un papel de un agradable color verde suave".[2] Esta sala ha sido remodelada por lo menos una vez desde entonces, pasando del verde al castaño claro en el decenio de 1990, pero no antes de que la denominación se hubiera quedado grabada en la terminología de la OMC.

Así pues, aunque la denominación pueda haber evocado trasfondos teatrales y una relación arquitectónica especial, su significado final adquirió tonos políticos. Una vez que se empleó solo para referirse a esa sala concreta del CWR, a mediados del decenio de 1980 se utilizaba en general para describir un estilo de negociación en la que solo participaban un pequeño número de países seleccionados. Este significado de la denominación adquirió tonos cada vez más polémicos, de forma que quien pretenda ser su creador reclama "un dudoso honor si se considera el oprobio en el que ha caído" (Blackhurst y Hartridge, 2005: 464).

Las reuniones de la sala verde se tradujeron tanto en éxitos como en fracasos y el proceso mismo no puede ser alabado o condenado sin reservas. "Las reuniones restringidas son indefendibles en principio y cabe entender que sean siempre mal recibidas por los excluidos" -en opinión de Blackhurst y Hartridge (2005: 463)- pero la "experiencia muestra que son toleradas porque se reconoce que son necesarias, siempre que produzcan resultados".

El ambiente, la composición y el desarrollo de las reuniones en la sala verde evolucionaron gradualmente. En la época del Sr. Dunkel la sala no solo tenía las paredes verdes sino el aire azulado, en lo que intervenía no poco el humo que emitía el Director General, que era un fumador empedernido. Hubo también un momento en que al menos algunos participantes compartían un poco de alcohol, pero ese lubricante social quedó excluido de la sala a finales de la etapa del GATT. El cambio se produjo, al menos según una versión, después de un incidente en el que un veterano negociador con un vaso de más perdió los papeles.[3] Los participantes en las reuniones de la sala verde durante la etapa del GATT y de la OMC informan también de que en los viejos tiempos se hacía alarde de más vehemencia y las personas estaban más dispuestas a desmelenarse. El comportamiento en las reuniones de la sala verde es más formal en la época de la OMC.

Como en otras áreas, los cambios estaban ya en marcha durante la breve, pero transformadora, etapa durante la que Peter Sutherland fue Director General. Su planteamiento no era convocar reuniones de la sala verde en el sentido habitual (es decir, únicamente previa invitación) sino mantener en cambio reuniones con los jefes de delegación.[4] Ninguna parte contratante estaba excluida, lo que representaba un cambio importante con respecto a la fórmula 7+7 de mediados del decenio de 1970 o del máximo de 25 ó 30 participantes que se permitía en la etapa del Sr. Dunkel. Solo se permitía la presencia de embajadores en la sala, solo se hablaba inglés, sin traducción, y no había carteles alrededor de la mesa para identificar a los países. Manteniendo la práctica de anteriores administraciones con respecto a las reuniones de la sala verde, no se preparaban actas. Esta democratización del proceso se profundizó en posteriores administraciones, en especial las encabezadas por los directores generales Mike Moore y Pascal Lamy. Durante la administración Lamy, el Director General adoptó la práctica de informar al conjunto de Miembros del contenido básico de los debates mantenidos en esas reuniones.

Aunque la participación en las reuniones de la sala verde *per se* no se registraba formalmente, cabía hacerse una idea general de los embajadores que estaban "en el candelero" comprobando qué ministros participaban en las minireuniones ministeriales. En un intento de cartografiar la participación de los países en un par de reuniones de ese tipo que tuvieron lugar en México (agosto de 2001) y Singapur (octubre de 2001), ambas durante la última etapa de los preparativos de la Conferencia Ministerial de Doha, Jawara y Kwa (2003: 61) mostraron que la frecuencia de la participación de los países respondía muy estrechamente a su nivel de ingresos. Mientras que los cuatro miembros de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) estuvieron presentes en las dos reuniones, solo participaron en ellas el 25% de los restantes miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el 17% de las demás economías de ingresos altos y entre el 3% y el 6% de los países de cuatro categorías distintas de ingresos bajos (es decir, desde PMA hasta países de ingresos medio altos).

Las reuniones de la sala verde fueron objeto de intensas críticas durante los años anteriores al lanzamiento de la Ronda de Doha, y los países en desarrollo siguieron proponiendo alternativas durante los primeros días de la Ronda. El Grupo de países de ideas afines (LMG)[5], la mitad de cuyos miembros pocas veces estaban presentes en la sala verde, señalaba en 2002 que "[l]a organización de las negociaciones, incluida la estructura y el proceso, debería reflejar plenamente el carácter intergubernamental de la OMC y su condición de organización dirigida por sus Miembros".[6] Con el fin de conseguir que la organización del programa de trabajo "facilitase y promoviese una participación efectiva de todos los Miembros en las negociaciones" -insistían- "[e]l proceso debería generar transparencia y una adopción de decisiones basada en el consenso". El LMG se dirigía con sus propuestas de reforma no solo a las reuniones de la sala verde sino a todos los demás aspectos de la maquinaria de formulación de decisiones que, en opinión de este grupo, no era democrática y era susceptible de manipulación por los Miembros mayores. Esto significaba reducir el grado de iniciativa y de discreción que se reconocía al Director General, a la Secretaría y a los presidentes de los comités de negociación, prefiriendo en cambio un ejercicio más directo de la democracia y del consenso. El Grupo, por ejemplo, proponía que el Consejo General ejerciera una supervisión general del funcionamiento del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), lo que significaba reducir las facultades del Director General. El Grupo también proponía que todas las negociaciones, tanto informales como formales, se llevaran a cabo únicamente en reuniones en las que pudieran participar todos los Miembros. Esta propuesta, llevada al extremo, presumiblemente suponía poner fin a las reuniones de grupos de "amigos" u otras coaliciones. También quería que la función del presidente quedara muy limitada, como se examina en el capítulo 14.

Otra opción al alcance de los Miembros que no estaban satisfechos con el proceso era manifestar su preocupación sugiriendo que estaban dispuestos a bloquear medidas formalmente, aunque no lo hicieran realmente. Por ejemplo, en la Conferencia Ministerial de 2011, el Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba, el Ecuador, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela presentaron un documento a la Conferencia en el que se criticaba lo que calificaban de "prácticas excluyentes y no democráticas" en el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial.[7] Al presentar este documento se separaron del consenso pero no impidieron que llegaran a ese consenso el resto de los Miembros.

Propuestas de junta ejecutiva

Mientras que el Grupo LMG esperaba limitar las facultades de los comités, otras propuestas iban justo en la dirección opuesta. El establecimiento de una junta ejecutiva en la OMC es un tema que se plantea periódicamente. Es algo que se suponía que debía tener la Organización Internacional de Comercio (OIC) y que el GATT tuvo (en una versión debilitada) durante un decenio, pero el Acuerdo sobre la OMC no contiene ninguna disposición que haga referencia a un órgano semejante. Una junta ejecutiva no sería lo mismo que la sala verde pero la idea plantea algunas cuestiones similares. Lo que ambos conceptos tienen en común es la idea de que un número limitado de Miembros está autorizado para adoptar decisiones sobre algunas cuestiones y dentro de determinados límites o al menos de proponer medidas que serían

sometidas luego a aprobación (explícita o tácita) por los Miembros en general. En la búsqueda antes mencionada de equilibrios entre la equidad y la eficacia, estas nociones hacen hincapié en la eficacia. La respuesta de cada Miembro determinado a este tipo de enfoque dependerá muchas veces de si el país en cuestión espera estar dentro o fuera de la sala.

El Consejo del GATT estableció el Grupo Consultivo de los Dieciocho (GC18) a mediados de 1975.[8] Desde entonces hasta 1985, el Grupo por lo general celebró tres reuniones anuales. Sus funciones eran esencialmente consultivas y no ejecutivas, pero a veces formuló recomendaciones o propuestas al Consejo General sobre asuntos de importancia. El GC18 no fue una sala verde porque se levantaban actas. A semejanza del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que tiene 5 miembros permanentes y 10 miembros que ocupan el puesto por rotación, el Grupo Consultivo tenía tanto miembros permanentes como miembros suplentes. Sin embargo, era mucho más amplio que el Consejo de Seguridad pues tenía 18 miembros permanentes y un grupo rotatorio de 9 suplentes. El número de miembros permanentes se amplió a 22 en 1986. El Grupo desempeñó un papel importante tanto en la etapa final de la Ronda de Tokio como en los preparativos de la Ronda Uruguay. Cuando se lanzó esta última Ronda había quien creía que había perdido toda utilidad ya que "se consideraba que era demasiado amplio para ser eficaz o demasiado pequeño para ser representativo" (Croome, 1995: 155).

En las negociaciones sobre la creación de la OMC, las posturas adoptadas por los negociadores principales sobre las propuestas relativas a una estructura similar tendieron a corresponder al tamaño de sus países. Warren Lavorel, de los Estados Unidos, era uno de los que proponía un nuevo órgano ejecutivo, mientras que Julio Lacarte, del Uruguay, era opuesto a la idea. El Sr. Lacarte recordaría posteriormente que era contrario a la idea "no solo porque formaremos parte de ese órgano con poca frecuencia sino principalmente por el hecho ineludible de que en el GATT (y ahora en la OMC) hay una pequeña distancia entre la sustancia y el procedimiento". Esta era una cuestión con respecto a la que él y el Sr. Lavorel:

> con frecuencia chocaban y una tarde, después de un debate especialmente largo, Dunkel pidió un breve descanso. Warren y yo salimos al corredor y proseguimos nuestro debate hasta que en un momento dado le pregunté, "Warren, ¿ves lo que quiero decir?". A lo que respondió: "*Sí, ¡pero no me gusta!*".[9]

Algunos de los que han examinado la práctica anterior del GATT o la experiencia de otras organizaciones internacionales han señalado que la OMC se vería beneficiada de disponer de un órgano semejante. Por ejemplo, según Álvarez-Jiménez (2009: 116), la experiencia del Comité Monetario y Financiero Internacional, del Fondo Monetario Internacional, sirve de "apoyo a la creación de una junta consultiva en la OMC como potencial órgano valioso de formulación de decisiones, capaz de sacar las negociaciones comerciales de puntos muertos". En el Informe Sutherland se defendía la idea de una junta. No proponía una junta ejecutiva propiamente dicha pero defendía en cambio que "[u]n órgano consultivo no tendría facultades ejecutivas ni de negociación", y "su composición tendría que ser limitada: un máximo absoluto de 30 miembros" y que "[a]lgunos importantes países comerciales serían

inevitablemente miembros permanentes" (Informe Sutherland, 2004: 71). En el Informe se recomendaba que se estableciera "un órgano consultivo integrado por funcionarios superiores que sea presidido y convocado por el Director General y que se reúna cada tres o cada seis meses. La composición de este órgano debería ser limitada, e integrada en parte de forma rotatoria" y según el informe "podría reunirse, total o parcialmente, a nivel ministerial". En el Informe se proponía además que ese órgano se reuniera "inmediatamente antes de las reuniones ministeriales para facilitar la labor de transición de trabajos entre los dos niveles". Este Informe no era el único en el que se proponía una junta de este tipo. La International Law Association (2006) recomendaba que "deberían otorgarse al 'ejecutivo' de la OMC (principalmente el Director General) y a un nuevo Órgano Consultivo de la OMC (quizá como el que se sugería en el Informe Sutherland) facultades adicionales de iniciativa y de coordinación (por ejemplo, haciendo que el Director General presida el Consejo General)".

Blackhurst y Hartridge (2005: 459) también proponían la creación de un órgano ejecutivo. El comité que proponían "no estaría facultado para adoptar decisiones que vincularan a todos los Miembros" sino que en cambio "consultaría, discutiría, debatiría y negociaría". Sus resultados:

> se limitarían a recomendaciones que se someterían a todos los Miembros para su aprobación o aceptación. Y la Junta, lo mismo que las Juntas Ejecutivas del FMI y del Banco Mundial, formaría parte oficialmente del organigrama de la OMC, y su composición (es decir, qué Miembros tendrían un sitio en la mesa y cuándo) sería fija (es decir, *previsible*), y quizá los mayores países comerciantes tendrían un sitio individual fijo y los restantes Miembros de la OMC estarían divididos en grupos, cada uno de los cuales tendría un sitio reservado que ocuparían los miembros del grupo de forma rotatoria.

Esto significaría de algún modo volver a establecer algo similar al GC18. Este era un órgano que el Sr. Hartridge conocía bien, pues ocupó un puesto en su secretaría, y que (en su opinión) desempeñó una función valiosa que los Miembros actuales de la OMC harían bien en reproducir. Otros varios profesionales y académicos coinciden en defender esta idea. Las propuestas de que se estableciera una nueva junta ejecutiva se habían reavivado cuando se celebró la Conferencia Ministerial de Seattle (Hoekman y Kostecki, 2001: 471 a 474). Entre los defensores de un comité ejecutivo en los últimos decenios cabe citar a Jackson (1990), Wolfe (1996), Matsushita y otros (2003), Srinivasan (2003), Cottier (2009) y Steger (2009a).

En caso de que se estableciera tal junta se plantearían tres interrogantes principales. El primero y más importante haría referencia al papel de la junta: ¿se limitaría a tener capacidad consultiva o podría tener también capacidad ejecutiva? Los otros dos interrogantes harían referencia a su tamaño y composición. El número 18 tiene algo de número "mágico", pues ese fue el número no solo de los países que supuestamente serían nombrados para formar la Junta Ejecutiva de la OIC sino también el número de los países que, tres decenios después, formarían el GC18 del GATT. Merece la pena preguntarse si el número de miembros

de la junta ejecutiva debería ser igual o distinto del de miembros del G-20, que en 2008 se convirtió en un importante foro mundial. Si el número de miembros fuera menor, por definición algunos miembros del G-20 no estarían representados y, en ese caso, ¿qué miembros quedarán excluidos? Y si el tamaño fuera igual o mayor, ¿se consideraría que el punto de partida serían los miembros actuales del G-20?[10]

Cómo se formulan las decisiones: el consenso frente a la votación

El principio de consenso, a pesar de que no haya referencias a él en el GATT de 1947, es la regla más importante en los procesos de formulación de decisiones en el sistema multilateral. Aunque algunos se pregunten si lo mejor para el sistema es una regla que atribuye un poder de veto a todos los Miembros, también está generalizada la opinión de que los Miembros de la OMC probablemente se opondrían a cualquier intento de sustituir el consenso por una votación.

Qué establecía el GATT

Las disposiciones institucionales del GATT de 1947 figuran entre las que exigían la máxima originalidad por parte de los redactores. Los acuerdos comerciales bilaterales que los Estados Unidos habían negociado entre 1935 y 1946 sirvieron de borrador de la mayor parte del contenido sustantivo del Acuerdo General y también de la Carta de La Habana, pero entre los instrumentos puramente bilaterales, las disposiciones institucionales, caso de que las hubiera, tendían a ser bastante escasas.[11] Lo más próximo a un modelo para la OIC de que dispusieron los redactores del GATT fue el que ofrecían otras organizaciones económicas internacionales que se habían establecido en el inmediato período de posguerra. El borrador de Organización de las Naciones Unidas se había creado en la Conferencia de Dumbarton Oaks y el proyecto recibió forma definitiva en la Conferencia de San Francisco, y en la Conferencia de Bretton Woods se habían creado el Banco Mundial (denominado más formalmente el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En 1947, tanto el FMI como el Banco Mundial utilizaban un sistema de votación ponderada en el que cada país disponía de una base de 150 votos más un voto por cada 100.000 dólares EE.UU. que aportara a los recursos financieros de la institución. Como resultado, los Estados Unidos tenían el 31,46% de los votos en el FMI y el 34,23% de los votos en el Banco Mundial, y tenían porcentajes menores de votos el Reino Unido (15,02% y 14,17% respectivamente), China (6,52% y 6,68%) y Francia (6,23% y 5,88%) (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, 1947). Si lo hubieran deseado, los redactores del Acuerdo General y de la Carta de La Habana hubieran podido reproducir algo semejante a estas disposiciones.

Los países no se pusieron de acuerdo en 1947 sobre la conveniencia de un sistema de voto ponderado para la OIC y el GATT y esta fue una de las distintas áreas en las que los redactores del Reino Unido y de los Estados Unidos mostraron expectativas diferentes. Tanto en sus propuestas para la OIC (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1945: 638) como

para el GATT (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1947), los Estados Unidos plantearon que las decisiones se aprobaran por una mayoría de votos depositados sobre la base de un voto por miembro. Esta posición es bastante notable considerando que en cualquier sistema imaginable de voto ponderado (aparte del basado únicamente en la población) los Estados Unidos hubieran salido ganadores. El Reino Unido proponía en cambio que el voto en la OIC fuera ponderado, alegando este país muy dependiente del comercio que "debe prestarse la debida atención al volumen de la participación de cada miembro de la Organización en el comercio internacional" (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1946: 1). De conformidad con el planteamiento propuesto, el Reino Unido dispondría de 180 votos (o 210 si se incluían sus colonias) frente a los 237 de que dispondrían los Estados Unidos.[12] La propuesta del Reino Unido se enfrentó a la oposición de países que eran pequeños o estaban en desarrollo, como Checoslovaquia, Chile, la India y el Líbano; recibió el apoyo de antiguas colonias del Reino Unido, como Nueva Zelandia y Sudáfrica; y generó opiniones encontradas o provisionales en otros países, como China, los Estados Unidos y Noruega (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1947). Los escépticos finalmente ganaron la partida y el texto final tanto de la Carta de La Habana como del GATT "provisional" previeron el enfoque de un voto por Estado.

Aunque en teoría estaba previsto en el Acuerdo General que se votara, no pasó mucho tiempo antes de que la institución derivara hacia un proceso de formulación de decisiones por consenso. A diferencia de otras negociaciones en las que el desarrollo histórico de la regla del consenso está bien documentada[13], el desarrollo de esta práctica aparentemente no ha quedado registrado en los informes oficiales ni en las memorias de los negociadores o en otras fuentes publicadas. Parece que, desde el primer momento, fue una práctica de hecho, pero sería inútil intentar encontrar la palabra "consenso" en algún lugar del texto del GATT de 1947. En cambio, el artículo XXV establece que "[c]ada parte contratante tendrá derecho a un voto en todas las reuniones de las PARTES CONTRATANTES", y "[s]alvo disposición en contrario del presente Acuerdo se adoptarán las decisiones de las PARTES CONTRATANTES por mayoría de los votos emitidos". Sin embargo, en la práctica real las únicas cuestiones que se sometían normalmente a una votación formal en el GATT eran las exenciones (según lo establecido en el párrafo 5 del artículo XXV) y las adhesiones (artículo XXXIII). Incluso estos dos asuntos no se decidían puramente por un sistema de voto; con respecto a las exenciones, "con mucha frecuencia el logro de un consenso en el Consejo del GATT precedía a las votaciones" (Ehlermann y Ehring, 2005: 507) y de hecho algunas partes contratantes utilizaban la norma del consenso para bloquear adhesiones polémicas incluso antes de que se hubiera iniciado el proceso (Haus, 1992).

Las reglas de formulación de decisiones en la OMC

Como ya se examinó en el capítulo 2, uno de los principales centros de atención en las negociaciones para el establecimiento de la OMC en la Ronda Uruguay fue la cuestión de la votación frente el consenso. El Canadá y la Comunidad Europea proponían que los nuevos acuerdos que fueran vinculantes para todos los Miembros pudieran ser aprobados por una mayoría de dos tercios de los votos. Los negociadores de los Estados Unidos insistían en que las

negociaciones se utilizaran para consagrar el consenso como norma sustitutoria, más que como norma informal (pero universal). También intentaron asegurarse de que, en la medida en que las reglas de la OMC hicieran referencia a una votación, se fijaran unos umbrales más elevados que en el GATT. El resultado fue que en las reglas de la OMC se reconoce más claramente la práctica del consenso, pero en el artículo IX y en otras disposiciones del Acuerdo sobre la OMC se insiste todavía en la posibilidad de que se vote. Aunque el artículo IX en sí mismo es bastante largo, cabe entender casi todas las decisiones formuladas hasta el momento en la OMC leyendo solo su primera oración y la primera nota a pie de página (véase el recuadro 6.2).

Como se resume en el cuadro 6.2, varias disposiciones del Acuerdo sobre la OMC prevén una votación. Cada una de ellas establece que se exija algún tipo de mayoría reforzada; la simple mayoría nunca es suficiente para llegar a una decisión. No obstante, como se analiza en el capítulo 14, hay una posible excepción a esta norma. El procedimiento de selección del Director General, que fue aprobado en 2002[14] establece que, en caso de que no se pueda llegar a un consenso sobre un solo candidato, "los Miembros considerarán la posibilidad de proceder como último recurso, a una votación". Los procedimientos son deliberadamente vagos con respecto al porcentaje de votos que se requeriría en esta posibilidad, estableciéndose solo que esta votación se llevará a cabo "mediante un procedimiento que se determinará en ese momento". Sin embargo, la lógica parece establecer que en caso de empate la cuestión se dirima por mayoría en una votación, ya que cualquier umbral superior a ese podría sencillamente perpetuar el punto muerto.[15] Aunque los Miembros recurran a una votación para el nombramiento de un Director General, en los procedimientos se subraya que "[s]e entenderá que ... constituye una desviación excepcional de la práctica habitual de adoptar las decisiones por consenso y no servirá de precedente para recurrir a esa vía con respecto a cualesquiera decisiones futuras en la OMC".

Recuadro 6.2. Formulación de decisiones en la OMC

Extracto del artículo IX del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

1. La OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947.[1] Salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación. En las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, cada Miembro de la OMC tendrá un voto. Cuando las Comunidades Europeas ejerzan su derecho de voto, tendrán un número de votos igual al número de sus Estados miembros[2] que sean Miembros de la OMC. Las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos, salvo que se disponga lo contrario en el presente Acuerdo o en el Acuerdo Comercial Multilateral correspondiente.[3]
[...]

Notas.

[1]Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella.

[2]El número de votos de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros no excederá en ningún caso el número de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

[3]Las decisiones del Consejo General reunido como Órgano de Solución de Diferencias solo podrán adoptarse de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

Cuadro 6.2. Los niveles de apoyo necesarios para adoptar diversos tipos de decisiones en la OMC

Disposición	Nivel	Tipo de decisión
Párrafo 1 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC	Consenso	Regla de adopción de decisiones por defecto
Párrafo 2 del artículo X del Acuerdo sobre la OMC	Unanimidad	Enmiendas del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC, de los artículos I y II del GATT de 1994, del párrafo 1 del artículo II del AGCS y del artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC
Párrafos 2 y 3 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC	Mayoría de tres cuartos	Interpretaciones de los acuerdos comerciales multilaterales y exenciones de las obligaciones impuestas por los acuerdos comerciales multilaterales
Párrafos 1, 3, 4, y 5 del artículo X, y párrafo 2 del artículo XII del Acuerdo sobre la OMC	Mayoría de dos tercios	Adopción de la decisión de someter a la aceptación de los Miembros enmiendas a los acuerdos (cuando no se pueda llegar a esa decisión por consenso); adopción de determinadas enmiendas; decisiones sobre las adhesiones

Aunque la votación sea anatema para los Miembros de la OMC, ni ellos ni los analistas se sienten siempre felices con la regla general del consenso. Las dudas que suscita esta regla se centran generalmente en dos cuestiones. La primera es que tiende a promover la timidez. Según Jackson (1990: 23), la estricta aplicación de la norma de consenso "da a todos los países el derecho de veto y reduce así al mínimo común denominador cualquier potencial iniciativa". La segunda es que genera tensiones entre el débil poder legislativo y el fuerte poder judicial en la OMC. "En un sentido, la OMC ha sido ocupada por la rama legal/judicial", señalaba Stuart Harbinson. "Eso ha rendido grandes resultados en términos de promover el imperio de la ley, pero se ha pagado un precio muy elevado, por la primacía de un excesivo legalismo sobre la capacidad de mantener y concluir negociaciones."[16] Barfield (2001: 1) coincidió al sostener que la OMC "resulta perjudicada por un formidable defecto constitucional" que adopta la forma de "desequilibrio entre los procedimientos de adopción de decisiones de la OMC, lastrados continuamente por el principio de consenso, e ineficaces, y su sistema de solución de diferencias, muy eficiente". La consecuencia de este desequilibrio es que "genera presiones para que se 'legislen' nuevas reglas a través de las sentencias y, de este modo, se eluda el mandato de que las resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC" (*Ibid.*). Esta opinión la comparten otros autores como Hudec (1992), Pauwelyn (2005), Cottier y Takenoshita (2008) y Steger (2009b). La solución de Barfield no sería modificar la regla de consenso en sí misma sino reequilibrar las funciones debilitando el mecanismo de solución de diferencias. Barfield defiende que se establezca una regla de "minoría de bloqueo", que permita que cualquier grupo que represente al menos a un tercio de los Miembros y al menos a un cuarto del total del comercio entre los Miembros de la OMC revoque cualquier decisión de un grupo especial o del Órgano de Apelación. En ese caso, el Órgano de Solución de Diferencias "afirmará que la decisión no adquiere el carácter de norma de derecho vinculante en la OMC" (*Ibid.*: 14).

Los analistas por lo general dedican más alabanzas que críticas a la regla del consenso, si bien las alabanzas a veces son bastante débiles. "Las ventajas del consenso son evidentes" -señalan

Ehlermann y Ehring (2005: 513)- porque "tiende a concitar un apoyo más amplio" y también "significa que nadie queda en evidencia". No obstante, está muy extendida la opinión de que la regla "es probable que influya en el contenido porque la búsqueda de consenso normalmente supone la búsqueda de una solución de compromiso que sea de algún modo aceptable por todos" (*Ibid.*: 514). Según la International Law Association (2006: 15), el consenso "protege la calidad y el carácter incluyente del procedimiento de adopción de decisiones y atribuye a cada Miembro de la OMC un poder de veto, limitado por la presión política conjunta que no existiría en el caso de que se optase por un sistema de votación". Otra ventaja del consenso durante la etapa del GATT era que el "método informal de funcionar permitía que los miembros del GATT, provisionales y *de facto*, participasen sin prestar mucha atención al hecho de que formalmente careciesen de voto" (Jackson, 1969; 123). Considerando que en 2012 había 18 Miembros de la OMC que no tenían una misión permanente en Ginebra (y, por consiguiente, solo estaban representados desde sus capitales o desde otros puestos diplomáticos en Europa)[17], esta cuestión sigue siendo motivo de preocupación. Sin embargo, como se indica en el capítulo 3, el número de Miembros sin representación disminuyó del 21,1% de todos los Miembros de la OMC en 1997 al 11,7% en 2012.

El consenso y la votación en la práctica

Las diferencias entre el consenso y la votación no siempre son tan claras como se supone que lo son y su propósito y sus consecuencias tienden a solaparse. La poca claridad de las fronteras que separan una regla de la otra queda de manifiesto cuando se considera el hecho de que un analista con experiencia pueda afirmar que "la masa crítica para adoptar decisiones es, en sí misma, una forma *de facto* o implícita de votación" (Low, 2009; 5), y que otro haya podido sostener que "[e]l consenso supone un sistema informal de voto ponderado" (Cottier, 2009: 57). En términos generales se puede decir que cualquier sistema de adopción de decisiones en la OMC es análogo a un sistema de votación si aceptamos que por este término se entiende un sistema en el que todos los Miembros tienen voz y en el que un número suficientemente amplio de Miembros puede actuar de común acuerdo bien para defender iniciativas concretas o bien (quizá con más frecuencia) para bloquearlas.

La aceptación del consenso es todavía mayor en la OMC de lo que lo había sido en el GATT a pesar del número mayor de Miembros. La excepción confirma la regla. En la única ocasión en que se recurrió en la OMC a una votación fue en 1995, cuando el Consejo General celebró varias votaciones por correo para aprobar los proyectos de decisión sobre la adhesión del Ecuador y sobre determinadas exenciones; aun en este caso la votación se produjo después de haberse llegado a un consenso sobre cada uno de los asuntos. A continuación, el Consejo General adoptó una decisión (bajo la fórmula de declaración del Presidente) en el sentido de que las adhesiones y las exenciones se aprobarían a partir de ese momento por consenso.[18] Más en concreto, en la declaración de 15 de noviembre de 1995 del Presidente sobre los Procedimientos de la OMC para la adopción de decisiones de conformidad con los artículos IX y XII del Acuerdo sobre la OMC se establece lo siguiente:

> En las ocasiones en que [el Consejo General] examine cuestiones relacionadas con solicitudes de exención o de adhesión a la OMC presentadas al amparo de los

> artículos IX o XII del Acuerdo sobre la OMC, respectivamente, el Consejo General tratará de llegar a una decisión de conformidad con el párrafo 1 del artículo IX. Salvo disposiciones en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión de que se trate se decidirá mediante votación con arreglo a las disposiciones pertinentes de los artículos IX o XII.

Esta declaración permite también que los distintos Miembros soliciten una votación, pero hay férreas normas que se oponen a ello. El tabú contra la votación es tan sólido que ha habido ocasiones en las que los Miembros de la OMC han actuado de forma que se protegiese ese tabú aunque ello supusiera un coste. Consideremos, por ejemplo, la polémica que estalló en 2009 con respecto al reconocimiento de la condición de observador a Palestina. En ese caso, el Embajador de Egipto indicó que solicitaría una votación para demostrar hasta qué punto estaban aislados Israel y los Estados Unidos en su oposición a esta iniciativa. Mario Matus (véase el Apéndice Biográfico, página 645), de Chile, era entonces Presidente del Consejo General y, aunque su país era favorable a reconocer la condición de observador a Palestina, actuando como Presidente del Consejo General y, por consiguiente, defensor de la institución y de sus tradiciones, se sintió obligado a instar a su homólogo egipcio a que no prosiguiera con sus planes. El Embajador de Chile mantuvo consultas con varios Miembros antes de abordar al Embajador de Egipto y se encontró con que su postura reflejaba una opinión casi universal: todos preferían también, por motivos políticos, que se concediera esa condición a Palestina pero consideraban más importante todavía mantener la prohibición general de las votaciones. Por ello, el Embajador de Egipto fue persuadido de abandonar el tema.

Propuestas de votación

Consideraciones prácticas tienden a desalentar a los comentaristas contemporáneos de defender la votación. Profesionales con experiencia en la diplomacia de la OMC son especialmente reacios a hacerlo[19], siguiendo el ejemplo de la International Law Association (2006: 14 y 15), que ha sostenido que: "[l]a introducción de un sistema de voto ponderado ... probablemente no obtendría la aprobación de los Miembros y supondría un peligro de polarización". Entre las razones por las que la Comisión Warwick rechazó una propuesta para llegar a una solución comparable se cuentan consideraciones prácticas similares. La Comisión rechazó esta noción porque "los gobiernos encontrarían grandes dificultades en ponerse de acuerdo sobre los umbrales adecuados" y tal solución "formalizaría un desposeimiento *de facto* de los derechos de algunos países cada vez que algo se sometiera a votación" (*Ibid.*: 29).

No obstante, algunos autores han propuesto la adopción de la votación para aprobar algunas decisiones por lo menos. Cottier y Takenoshita (2008: 188 y 189) han sostenido que la regla de un voto por Miembro está fundamentalmente desequilibrada en una institución en la que (en el momento en que escribían) los 24 países industriales generaban el 79% del producto interior bruto (PIB) total de los Miembros y aportaban el 71% del presupuesto de la OMC, mientras que 119 países en desarrollo generaban el 21% del PIB total y aportaban el 29% del presupuesto de la OMC. El primer grupo tendría apenas el 17% de los votos en un sistema basado en la regla de un voto por Miembro, frente al 83% de los votos que correspondería al segundo grupo. Los

autores no pedían sencillamente que se adoptara un sistema de votación sino que proponían que "la diplomacia del consenso ... se complementara con un sistema viable y realista de votación al que los Miembros de la OMC pudieran recurrir en caso de estancamiento, colapso o paro de las negociaciones, tanto dentro de las rondas como entre ellas" (*Ibid.*: 192). Estos autores instaban a que el sistema se pensara de forma que "ningún Miembro estuviera individualmente en condiciones de bloquear la aprobación de una postura", y que "no debería adoptarse ninguna decisión contra la voluntad sumada de unos interesados importantes", pero haciendo "justicia por igual a los Estados Miembros medios y pequeños" (*Ibid.*: 195).

En un artículo posterior, Cottier (2009: 56) proponía que la votación se limitara solo a ciertos tipos de decisiones, de forma que "[l]as reglas primarias siguieran operando de acuerdo con un rígido principio de consenso", pero "las reglas secundarias quedaran sometidas a medios alternativos, como el consenso basado en una masa crítica o en un voto ponderado". Las reglas primarias (o constitucionales) son las que "establecen obligaciones básicas y el marco de los regímenes especializados", mientras que el concepto de reglas secundarias "se utiliza normalmente para denominar las decisiones y actos adoptados por los órganos de una organización internacional" (*Ibid.*: 53). El autor recomendaba que el consenso (o un consenso suavizado) fuese la norma para el Órgano de Solución de Diferencias, mientras que las decisiones adoptadas por otros órganos serían adoptadas por votación, por voto ponderado o de acuerdo con el principio de un voto por Miembro, pero no detallaba exactamente qué órganos quedarían sometidos a esas disposiciones. Ehlermann y Ehring (2005: 520) hacían una alegación similar cuando pedían que "se rompiera el tabú de la votación mayoritaria". Proponían que se "distinguiera entre los aspectos de procedimiento y el contenido real" para superar "el problema que actualmente se plantea de que incluso cuestiones de procedimiento de menor importancia queden paralizadas en un punto muerto o se conviertan en objeto de prolongadas consultas hasta llegar a un consenso".

Una de las principales dificultades que plantea la votación es que casi todos los planteamientos que puedan adoptarse respecto a su realización conducirán a una concentración de poder que, desde la perspectiva de algunos grupos de países, será desproporcionada. Los filósofos y los científicos sociales hace mucho tiempo que se preocupan ante el hecho de que las votaciones den lugar a una "tiranía de la mayoría", en la que un grupo dominante matemáticamente puede violar a sabiendas los derechos de las minorías.[20] A veces la izquierda política manifiesta esta preocupación (por ejemplo, cuando las minorías raciales u otras minorías temen la discriminación) y, quizá con más frecuencia, lo hace la derecha política (por ejemplo, cuando el pequeño número de ricos temen que el gran número de pobres pidan la "igualdad"). Estas preocupaciones por la inclinación de las mayorías a sacrificar los intereses de las minorías adquieren todavía mayor urgencia en las relaciones internacionales, donde todos los países tienen interés en proteger las prerrogativas del Estado soberano. Como se sugería al principio de este capítulo, si se estableciese la regla de la mayoría en la OMC se podría otorgar a grandes grupos de pequeños países una tremenda autoridad. Un sistema basado en el principio de un voto por Miembro permitiría que un grupo numéricamente amplio de Miembros que fueran pequeños en términos económicos y demográficos tuviera más influencia de la que a las potencias comerciantes importantes (países desarrollados y en desarrollo) parecería justificado.

La tiranía de una poderosa minoría plantea un peligro totalmente diferente, que es el que plantea un sistema que se base en una ponderación del voto. En una organización internacional en la que los votos se distribuyen sobre la base del tamaño del Estado (se mida como se mida este) resulta al menos hipotéticamente posible que un pequeño círculo de países que disponga de muchos votos puedan dictar resultados para todo el mundo. En el cuadro 6.3 se muestra que, por ejemplo, si los votos se ponderasen exclusivamente sobre la base de la población, la mitad de los votos estarían controlados por apenas cinco miembros. Si los votos se basaran exclusivamente en el porcentaje del PIB o de las exportaciones de cada Miembro, apenas tres Miembros controlarían la mayoría. Cualquier fórmula que se base en una combinación de estos factores, y quizá también de otros, casi sin duda daría como resultado una concentración de poder en relativamente pocas manos, en concreto la Unión Europea, los Estados Unidos, China, la India y el Japón, aproximadamente en ese orden (dependiendo de los factores y de su ponderación). La única forma de evitar ese resultado sería diseñar una fórmula que empiece atribuyendo un número bastante amplio de votos a cada país, lo que nos devuelve a un sistema que se parece al basado en el principio de un voto por Miembro, con todos sus problemas correspondientes. Equilibrar los votos básicos con los votos ponderados sería una difícil tarea para cualquier posible redactor de una nueva constitución para la OMC. Dadas las dificultades que los países han experimentado al establecer reglas sobre asuntos aparentemente tan técnicos como la forma adecuada de

Cuadro 6.3. Los 10 Miembros de la OMC más importantes por población, PIB y exportaciones, 2011, en %

Población			PIB			Exportaciones de bienes y servicios		
Miembro	**Porcentaje**	**Porcentaje acumulado**	**Miembro**	**Porcentaje**	**Porcentaje acumulado**	**Miembro**	**Porcentaje**	**Porcentaje acumulado**
China	19,3	19,3	Unión Europea	25,1	25,1	Unión Europea	34,8	34,8
India	17,8	37,1	Estados Unidos	21,6	46,7	Estados Unidos	9,5	44,3
Unión Europea	7,2	44,3	China	10,5	57,2	China	9,4	53,7
Estados Unidos	4,5	48,8	Japón	8,4	65,6	Japón	4,2	57,9
Indonesia	3,5	52,3	Brasil	3,5	69,1	Corea, Rep. de	2,9	60,8
Brasil	2,8	55,1	Federación de Rusia	2,7	71,8	Federación de Rusia	2,6	63,4
Pakistán	2,5	57,6	India	2,6	74,4	Hong Kong, China	2,5	65,9
Nigeria	2,3	59,9	Canadá	2,5	76,9	Canadá	2,4	68,3
Bangladesh	2,2	62,1	Australia	2,0	78,9	México	1,6	69,9
Federación de Rusia	2,0	64,1	México	1,7	80,6	Brasil	1,3	71,2

Fuentes: Cálculos realizados a partir de datos del Banco Mundial sobre la población (http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL) el PIB (http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD) y las exportaciones (http://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD).

determinar el equivalente *ad valorem* de los aranceles específicos, resulta difícil imaginar que puedan llegar a un acuerdo sobre una fórmula más trascendente que permita determinar la ponderación de los votos.

La consecuencia necesaria no es que los Miembros mayores sean favorables a un sistema de voto ponderado. Por ejemplo, tal cosa no formó parte de la propuesta original de los Estados Unidos para la OIC y un diplomático estadounidense dio una clave importante para entender por qué cuando compareció ante un comité del Senado en 1947. Este diplomático observó que "[n]o tiene mucho sentido ganar una votación con el 75% de los votos que representan, en un caso extremo, a tres países ... y esperar que los parlamentos de los [restantes] países apliquen la recomendación" (citado en McIntyre, 1954: 491). Por consiguiente, los negociadores estadounidenses y presuntamente los principales países comerciantes en la actualidad, no tienen ningún interés en obtener victorias puramente pírricas.

Algunos analistas miran a otros acuerdos e instituciones internacionales, así como a las disposiciones constitucionales de los países y de los mercados comunes en busca de ejemplos que puedan ser instructivos. Cabe alegar que la práctica general en las conferencias internacionales es votar, al menos así lo establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En esta Convención se establece que: "La adopción del texto del tratado en una conferencia internacional se efectuará por mayoría de dos tercios de los Estados presentes importantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente" (párrafo 2 del artículo 9). Sin embargo, distintas organizaciones internacionales tienen reglas propias para formular decisiones. Aunque las reglas escritas establezcan que se realice una votación, los miembros de la organización pueden tener tendencia a gravitar hacia el consenso. Por ejemplo, Szasz (2001: 60) estableció, en su examen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que después de haber adoptado "numerosas resoluciones que de hecho no representaban más que la voluntad de una parte importante de la comunidad mundial", el órgano pasó a basarse con más frecuencia en un sistema de formulación de decisiones basado en el consenso.[21]

La experiencia de la UE sirve de ejemplo de cómo se podría mantener, pero transformar, la práctica de adoptar decisiones por consenso. De conformidad con el "Compromiso de Luxemburgo" los Estados miembros "se abstienen de ejercer su derecho de voto contra una medida en determinadas circunstancias, salvo que la medida suponga algo de 'interés vital' para la nación miembro en cuestión" (Jackson, 2000: 189). Siguiendo esa lógica, las reglas o las prácticas de la OMC se podrían modificar para exigir que los Miembros hagan una declaración de "interés nacional vital" siempre que decidan bloquear un consenso. Esta recomendación es similar a la que se hacía en el Informe Sutherland, en cuya elaboración colaboró John Jackson. En el Informe Sutherland se calificaba la regla del consenso de "red de seguridad" para el sistema de la OMC. Aun así, los miembros del grupo consultivo que elaboró el Informe consideraron que la regla no era perfecta. En lugar de proponer la sustitución del consenso por votaciones, en el Informe se proponía un enfoque de la reforma en dos etapas. Una era su recomendación de que los Miembros de la OMC "realicen nuevos estudios serios de los problemas asociados al logro del consenso, a la luz de posibles distinciones que se podrían hacer respecto de determinados tipos de decisiones, como las cuestiones meramente

procesales" (Informe Sutherland, 2004: 64). Su segunda y más precisa recomendación era instar "a los Miembros de la OMC a que hagan lo necesario para que el Consejo General adopte una Declaración en el sentido de que un Miembro que se proponga bloquear una medida que cuenta con un apoyo consensual muy amplio solo pueda bloquear ese consenso si declara por escrito, con inclusión de las razones invocadas, que la cuestión reviste para él un interés nacional vital". En su estudio de los cambios en los procedimientos del Consejo de Ministros de la UE, Carrubba y Volden (2001: 22) encontraron que las presiones en favor de cambios (por ejemplo, uso creciente de la mayoría calificada en las votaciones o incluso reglas menos incluyentes) "se producen cuando el número de miembros del Consejo aumenta, cuando resulta más difícil formar coaliciones y cuando se propone una legislación menos beneficiosa". Al menos dos de estas tres condiciones parece que describen el ambiente de las negociaciones en la Ronda de Doha.

Cómo se manejan las situaciones de bloqueo: la presión de los homólogos y la expulsión

Uno de los problemas que se admite que plantea el procedimiento de adopción de decisiones por consenso es que su consecuencia es atribuir un derecho de veto a todos los miembros de la organización. La única solución viable a ese derecho de veto es esperar que los distintos miembros no abusen del privilegio, esperanza que en ocasiones recibe el apoyo de la presión de los homólogos u otras tácticas. El ejemplo más destacado de situación de este tipo se produjo al adoptarse la Declaración Ministerial de Doha, en 2001, cuando la India era el único Miembro que bloqueaba la aprobación. Según las normas, este país tenía la capacidad de impedir por sí solo que la ronda se iniciara y quizá hubiera podido ejercer su derecho si al menos unos pocos Miembros más se hubieran sumado a su oposición pero cuando se quedó totalmente aislado no quiso bloquear una decisión que contaba con el apoyo o con el consentimiento de todos los demás Miembros. La India no es el único país al que se ha hecho sentir la presión de sus homólogos.

Durante la Conferencia Ministerial de Doha se produjo un episodio en el que los Estados Unidos se encontraron ante la posibilidad de ser culpados del fracaso si no apoyaban el compromiso al que se estaba llegando sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la salud pública. Como se analiza con más profundidad en el capítulo 10, uno de los apartados de los resultados de la Conferencia Ministerial de Doha giraba en torno a los esfuerzos de los países en desarrollo por superar la resistencia de los Estados Unidos a una propuesta de reequilibrar los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo sobre los ADPIC en la medida en que este afectaba a los derechos de patente de productos farmacéuticos. En estas negociaciones, Luis Ernesto Derbez (véase el Apéndice Biográfico, página 634), Ministro de Relaciones Exteriores de México, fue el facilitador encargado de establecer un consenso. Cada facilitador informaba en una sesión plenaria sobre los avances en sus áreas respectivas y cuando llegó el turno del Sr. Derbez este anunció que su grupo tenía luz verde para firmar la Declaración sobre los ADPIC y la salud pública. "La gente empezó a aplaudir" -recordaría posteriormente Eduardo Pérez Motta, el Embajador de México- "y fue un momento muy bueno, muy positivo". Habló con el Ministro pocos minutos después de ese anuncio y comentó que no sabía que se hubiera llegado de

hecho a un acuerdo. "No exactamente" -respondió el Sr. Derbez- "pero con este anuncio puedo asegurarle que van a firmar". Fue un movimiento arriesgado pero al hacer un anuncio calculadamente prematuro, el Sr. Derbez "sometió a una gran presión a un lado de la mesa para llegar a un acuerdo".[22]

La forma más extrema de llevar adelante unas negociaciones es amenazar de expulsión a cualquier miembro que bloquee la aprobación de un acuerdo que reciba un amplio apoyo o que se niegue a ratificar un acuerdo aprobado por el resto de los Miembros. La expulsión es una medida muy fuerte que pocas veces adoptan las organizaciones internacionales. Los ejemplos más notables derivan siempre de asuntos que están "por encima de la capacidad de decisión" de los responsables de las políticas comerciales: la Sociedad de Naciones expulsó a la Unión Soviética en 1939 por haber invadido Finlandia, y tanto las Naciones Unidas como las partes contratantes del GATT hicieron esencialmente lo mismo con respecto a Serbia y Montenegro después de la invasión de Bosnia y Herzegovina en 1992.[23]

Por consiguiente, quizá sorprenda a muchos en la comunidad del comercio que las reglas de la OMC permitan de hecho la expulsión, o algo parecido, no solo por motivos de alta política sino por asuntos mundanos de política comercial. El artículo X del Acuerdo sobre la OMC contiene disposiciones relativas a la enmienda de los Acuerdos de la OMC. Algunas disposiciones solo pueden ser enmendadas "tras su aceptación por todos los Miembros"[24], mientras que otras pueden ser enmendadas previa aprobación de una mayoría reforzada de distinto tamaño. En el caso de ciertos acuerdos, las enmiendas "que por su naturaleza no puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, surtirán efecto para todos los Miembros tras su aceptación por dos tercios de estos". En el caso más difícil de las enmiendas "que por su naturaleza puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros", sin embargo, "surtirán efecto para los Miembros que las hayan aceptado tras su aceptación por dos tercios de los Miembros, y después, para cada uno de los demás Miembros, tras su aceptación por él". El párrafo 3 del artículo X establece además que en tales casos:

> La Conferencia Ministerial podrá decidir, por mayoría de tres cuartos de los Miembros, que una enmienda hecha efectiva en virtud del presente párrafo es de tal naturaleza que todo Miembro que no la haya aceptado dentro del plazo fijado en cada caso por la Conferencia Ministerial podrá retirarse de la OMC o seguir siendo Miembro con el consentimiento de la Conferencia Ministerial.

Dicho más claramente, en el caso hipotético de que un solo Miembro bloquease la aprobación de una enmienda semejante, es posible que los Miembros en conjunto inviten a ese Miembro a retirarse voluntariamente de la OMC o, en caso contrario, pueden llegar incluso a expulsar a ese Miembro.

Este poco conocido aspecto de las reglas de la OMC tiene una oscura pero interesante historia que se remonta al proyecto original del GATT de 1947 de los Estados Unidos. Un artículo de ese proyecto establecía que el Acuerdo se podía modificar y que las enmiendas que supusieran nuevas obligaciones para los Estados contratantes surtirían efecto tras su

aceptación por dos tercios de los Estados contratantes que hubieran aceptado esas enmiendas. La novedad venía en la siguiente cláusula, de acuerdo con la cual un comité ejecutivo podía determinar que un Estado contratante que no hubiera aceptado una enmienda dentro del plazo fijado por el Comité sería obligado a retirarse del Acuerdo (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1947c: 31). La versión final de esta disposición (artículo XXX del Acuerdo General) no tenía ese "mordiente", y en su parte precedente establecía en cambio que las enmiendas "entrarán en vigor tan pronto como hayan sido aceptadas por todas las partes contratantes, y las enmiendas a las demás disposiciones del presente Acuerdo entrarán en vigor, en lo que se refiere a las partes contratantes que las acepten, tan pronto como hayan sido aceptadas por los dos tercios de las partes contratantes y, después, con respecto a cualquier otra parte contratante, tan pronto como las haya aceptado". Tanto la primera como la segunda parte de esta cláusula garantizan que ningún país estará obligado a aceptar una enmienda a la que se oponga.

Este principio tiene algún apoyo teórico. Los economistas Maggi y Morelli (2006), que prefieren la denominación "regla de unanimidad" a la de "consenso", trataron de determinar el fundamento racional que tendría una determinada organización internacional para preferir esta opción a la de votación. En su análisis ponen de manifiesto una diferencia importante, a saber:

> La regla de la unanimidad solo exige *coordinación*, [pero] una regla de mayoría (simple o cualificada) exige también *aplicación*. Ello se debe a que, cada vez que la organización adopte una decisión no unánime, los miembros que disientan sentirán la tentación de incumplirla y la organización debe mantener esa tentación a raya (*Ibid.*: 1137).[25]

Los autores encontraron que la frecuencia con que aparecen reglas de unanimidad en las organizaciones internacionales, desde la OMC hasta la Organización del Tratado del Atlántico Norte, es totalmente comprensible si se tiene en cuenta el hecho de que la aplicación es en último extremo una cuestión de aplicación autónoma por Estados soberanos. No obstante, resulta casi imposible imaginar una situación real en la que la facultad de expulsión se ejerza realmente en la OMC, o ni siquiera se amenace con ella. Entre el interés de la comunidad por facilitar la adopción de nuevos acuerdos comerciales y el interés de los Estados soberanos por mantener su potestad de rechazar pactos indeseables, los Miembros de la OMC han mostrado siempre una clara preferencia por esto último.

Cómo se aprueban los acuerdos: el significado de la potestad negociadora de los Estados Unidos

En un mundo de países auténticamente iguales no habría necesidad de prestar atención a la política interna o a los procedimientos de aprobación de ningún Miembro de la OMC. Pero este mundo realmente no es así y la historia del sistema de comercio rebosa de ejemplos de iniciativas que sucumbieron o se debilitaron debido a la oposición que despertaron en el

Congreso de los Estados Unidos. A veces esto sucedió aunque el Ejecutivo de los Estados Unidos figurase entre los principales defensores de la iniciativa. Si el Legislativo fuera habitualmente respetuoso con el Ejecutivo, los Estados Unidos hubieran aprobado el Tratado de Versalles, la Carta de La Habana y los códigos no arancelarios de la Ronda Kennedy.

El alcance de las cuestiones que los negociadores pueden abordar dentro del sistema multilateral de comercio depende de la medida en que este Legislativo concreto esté dispuesto, en primer lugar, a delegar en el Ejecutivo algunos de sus poderes constitucionales con respecto a la política comercial y, en segundo lugar, a aprobar los acuerdos que se le hayan sometido en virtud de esta delegación de autoridad. Se trata de una cuestión de importancia tanto de procedimiento como práctica para el resto de la comunidad comerciante ya que estas delegaciones de autoridad negociadora, o en ocasiones la notable ausencia de delegación, pueden influir sobre el ritmo, la ambición y el *dénouement* de las rondas. El calendario de la Ronda Kennedy y de la Ronda de Tokio estuvo determinado por las fechas de caducidad de las facultades que el Congreso había delegado para estas negociaciones. La Ronda Uruguay fue un asunto mucho menos disciplinado, en el que los negociadores incumplieron sus plazos y el Congreso tuvo que renovar las facultades del Presidente en 1991 y 1993.

El procedimiento de la vía rápida

La vía rápida, o algún otro tipo de delegación de autoridad negociadora especial, es necesaria debido a las graves deficiencias de los procedimientos establecidos en los Estados Unidos para aprobar tratados. La Constitución de los Estados Unidos establece en su artículo I, sección 8, cláusula 3 (la Cláusula de Comercio) que el comercio es prerrogativa del Congreso[26], y es un principio bien establecido en la esfera de la formulación de políticas en los Estados Unidos que el Ejecutivo efectivamente solo puede actuar en esta esfera en la medida en que el Legislativo le permita hacerlo. Aunque sea posible que el Presidente trate la política comercial como si fuese un asunto de política exterior y negocie tratados con sus homólogos, el Senado tiene un largo historial de rechazar, o simplemente ignorar, los tratados que los presidentes le someten para solicitar su asesoramiento y aprobación.[27] Otro problema es que tanto los tratados como la legislación de aplicación pueden ser objeto de enmiendas, potestad que la Constitución no otorga expresamente al Senado pero que este, sin embargo, ha ejercido con total libertad desde los primeros días de la República. Otro problema, más grave, es que la aprobación de un tratado o de su legislación de aplicación pueda ser demorada indefinidamente con maniobras parlamentarias. El reglamento del Senado ofrece muchas posibilidades de recurrir a tácticas dilatorias, como mantener un proyecto de ley bloqueado en un comité y practicar el filibusterismo (debates inacabables). En 2013 había todavía un tratado pendiente de aprobación por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado que originalmente había sido presentado por el Presidente Harry S. Truman, así como dos que había presentado el Presidente Lyndon B. Johnson.[28]

La vía rápida es un procedimiento especial que permite la ratificación de acuerdos comerciales por el Congreso de forma rápida, y que por primera vez se estableció en la Ley de Comercio de 1974 (modificada). En estas disposiciones de la Ley de Comercio de 1974

(modificada) se establece la transformación de los acuerdos no arancelarios en un proyecto de ley conocido como "legislación de aplicación". En el proyecto de ley se detallan los cambios que han de hacerse en la legislación comercial de los Estados Unidos para satisfacer las obligaciones establecidas por un acuerdo. Teóricamente, el texto es preparado por el Ejecutivo, pero en realidad los comités de comercio del Congreso intervienen mucho en el proceso. Una vez que el Presidente presenta al Congreso la legislación de aplicación, junto con declaraciones que expliquen su finalidad y describan los posibles actos administrativos adicionales necesarios para aplicar el acuerdo, el Congreso dispone de 90 días hábiles para aprobar o rechazar el proyecto de ley. Dentro de este plazo, los comités que tengan jurisdicción sobre el proyecto de ley han de votar la aprobación o rechazo del mismo, al igual que la Cámara de Representantes y el Senado en sesión plenaria. Se requiere una mayoría simple de cada cámara para su aprobación. En efecto, una mayoría tanto en la Cámara como en el Senado pueden matar un acuerdo.

El procedimiento de vía rápida funcionó como previsto entre 1979 y 1994, período durante el cual todos los acuerdos sometidos al Congreso en el marco de este procedimiento fueron aprobados. Sin embargo, cabe argumentar que el valor del procedimiento de vía rápida disminuyó desde que se inició la etapa de la OMC, durante la cual varios incidentes redujeron el grado de confianza que supone para los interlocutores de los Estados Unidos en las negociaciones. Entre estos incidentes se incluyen revisiones de los términos formales de las delegaciones para utilizar el procedimiento de vía rápida, cambios en la forma en que los dos poderes del Estado ejercen su autoridad con respecto a estas delegaciones y una resistencia cada vez mayor del Congreso a delegar facultades.

Cuando los presidentes carecen de autorización para utilizar el procedimiento de vía rápida sus negociadores comerciales actúan en medio de una nube de incertidumbre. Esta fue una grave limitación para la Administración Clinton, que intentó repetidas veces, entre 1994 y 1997, obtener una nueva delegación del Congreso. En cuestión estaba una disputa generalizada entre los dos partidos políticos y los dos poderes del Estado con respecto a los objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones comerciales, en la que la Administración y los demócratas del Congreso insistían en que los acuerdos comerciales se vincularan con cuestiones laborales y medioambientales, y los republicanos (que tenían la mayoría en el Congreso) insistían igualmente en que esos temas no se vincularan. Llevó años negociar los términos de un proyecto de concesión de autoridad para negociar e incluso entonces hubo muy pocos centristas que aprobaran el proyecto de ley de compromiso. La Casa Blanca, que temía que el proyecto de ley de renovación del procedimiento de vía rápida fuera rechazado por la Cámara de Representantes, pidió a finales de 1997 que no se votara el proyecto de ley.

Fue necesario un cambio de Administración y el restablecimiento de un gobierno dominado por un solo partido para que los dos Poderes del Estado llegaran a un acuerdo sobre el texto de una nueva concesión de autoridad para utilizar el procedimiento de vía rápida. Aun entonces, la Administración Bush tuvo que hacer tres concesiones importantes en 2002 para calmar las demandas de los sectores escépticos con el comercio. Esta Administración otorgó protección, al amparo de la legislación sobre salvaguardias, a la industria del acero, aprobó un

nuevo proyecto de ley agraria que aumentaba en gran medida las subvenciones a los agricultores y publicó el primero de una serie anual de informes al "Caucus" Textil del Congreso, en que se destacaban las medidas que se estaban adoptando para proteger los intereses comerciales de este sector. El Congreso insistió también en tener bajo control a la Administración, incluyendo en el proyecto de ley disposiciones que limitaban su capacidad de llegar a compromisos con respecto a la legislación antidumping y los productos agrícolas sensibles a las importaciones. La Administración, incluso después de haber hecho estas concesiones al proteccionismo, apenas logró la mayoría necesaria para una victoria: la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley por el margen de un voto.

La Ley de Comercio de 2002 incluía una nueva autorización, llamada ahora Autorización para Promover el Comercio, que se extendía hasta mediados de 2005. La Ley establecía la posibilidad de que la autorización se renovara por dos años si el Ejecutivo lo pedía y el Congreso no rechazaba la petición. Esta renovación de hecho era necesaria y se consiguió sin gran esfuerzo, pero después de que la autorización expirara, a mediados de 2007, solo podía ser renovada mediante la formulación de una nueva ley. El calendario electoral de los Estados Unidos hacía esto muy complicado: para entonces, la Administración Bush estaba en los dos años finales de su segundo mandato, los demócratas habían recuperado el control de las dos cámaras del Congreso en las elecciones de 2006 y, al aproximarse las elecciones de congresistas y del presidente en 2008, la condición de "pato cojo" del Presidente adquiría mayor peso. Todo esto no solo componía una atmósfera poco propicia para la renovación de la Autorización para Promover el Comercio, sino que también envalentonaba a los críticos de la Administración en su oposición a sus acuerdos comerciales. Las medidas que adoptaron en 2007 y 2008 socavaron las dos presuntas garantías del procedimiento de vía rápida.

Revisión del procedimiento de vía rápida en el período 2007 a 2008

No basta con que el Presidente haya obtenido autorización para recurrir al procedimiento de vía rápida ya que la utilización efectiva de esta autorización requiere que haya una actitud de cortesía y cooperación entre los dos poderes del Estado. La Administración Bush fue capaz de obtener la aprobación del Congreso para los acuerdos de libre comercio que había presentado entre 2003 y 2006, pero después de que los demócratas recuperaran el control del Congreso en las elecciones de 2006, la política interna relativa al comercio pasó a ser objeto de un mayor enfrentamiento. Uno de los caminos que utilizó la oposición a la Administración para invalidar la negociación de los acuerdos de libre comercio fue socavar la promesa de que el Congreso no alteraría el contenido de los acuerdos comerciales. Este es un aspecto de la autorización de la vía rápida que muchos observadores exteriores, y muchos observadores en Washington también, no entienden correctamente. No se trata de que la legislación ofrezca una garantía total de que no se producirán cambios en los acuerdos a que llegue el Ejecutivo; se trata solo de que garantiza que el Congreso no enmendará la legislación de aplicación de estos acuerdos. Los legisladores han elaborado en los últimos decenios diversos mecanismos para forzar cambios en los acuerdos sin tocar la legislación de aplicación después de que esta hubiera sido aprobada. Entre estos medios se cuenta obligar a las partes a volver a redactar disposiciones del acuerdo cuando está en las etapas finales

de su negociación, negociar con el Ejecutivo el texto de la legislación de aplicación mientras se está redactando todavía y obligar a las partes a llegar a acuerdos colaterales con respecto a otros temas.[29]

En gran parte de los episodios anteriores en los que el Congreso había utilizado estos mecanismos, lo había hecho con sutileza y por eso los interlocutores de los Estados Unidos en las negociaciones se habían hecho una idea, tranquilizadora pero inexacta, del grado en que las normas por las que se regía el procedimiento de vía rápida impedían que el Congreso interviniera en los términos en que estaba redactado un acuerdo comercial. Sin embargo, el acuerdo a que habían llegado la Administración Bush y los demócratas en el Congreso, en mayo de 2007[30], era demasiado claro para ser ignorado. De conformidad con este acuerdo, la Administración se comprometía a no presentar la legislación de aplicación de los acuerdos de libre comercio pendientes con Panamá, el Perú y la República de Corea hasta que estos acuerdos hubieran sido renegociados para satisfacer las demandas de los demócratas con respecto a temas laborales, ambientales y de otro tipo. Este acuerdo técnicamente no violaba la prohibición de las enmiendas a la legislación de aplicación de la Autorización para Promover el Comercio, pero en realidad provocó la renegociación más importante de acuerdos comerciales en la historia de los Estados Unidos. El Congreso aprobó el acuerdo de libre comercio renegociado entre los Estados Unidos y el Perú en 2007, pero los acuerdos con Panamá y la República de Corea, que también habían sido renegociados por la Administración Bush y posteriormente serían renegociados también por la Administración Obama, no serían adoptados hasta 2011.

Aunque los demócratas estuvieran dispuestos en el Congreso a negociar estos tres acuerdos de libre comercio, en el período de 2007 a 2008 no estaban dispuestos ni siquiera a negociar con la Administración Bush los términos del tratado de libre comercio con Colombia. El libre comercio con este país era anatema para ellos debido a los antecedentes de Bogotá con respecto a los derechos laborales. Cuando la Administración Bush intentó forzar la cuestión en 2008, presentando la legislación de aplicación del acuerdo de libre comercio sin negociar primero con el Congreso su contenido, la Cámara de Representantes respondió aprobando una resolución que impedía que se diera a este acuerdo el tratamiento previsto en el procedimiento de vía rápida. El acuerdo sería posteriormente aprobado en 2011, con la Administración Obama, después de que también hubiera sido renegociado y acompañado de un acuerdo colateral sobre asuntos laborales, pero el episodio de 2008 puso de manifiesto la otra mala interpretación del procedimiento de vía rápida. No es verdad que este procedimiento garantice absolutamente que el Congreso votará dentro de un plazo fijado estrictamente los proyectos de ley de aplicación que le presente la Administración. El Congreso ha conservado siempre la potestad de retirar el tratado previsto en el procedimiento de vía rápida en cualquier momento, pero hasta 2008 pocas veces había amenazado con hacerlo.

La última autorización para negociar que se concedió en los Estados Unidos caducó a mediados de 2007. Esta es una cuestión que tendrá que ser abordada antes de que se someta al Congreso, para su aprobación, un nuevo acuerdo comercial importante. Y cuando la Ronda de Doha o una negociación posterior en la OMC entre en su etapa final, los

acontecimientos antes analizados podrían ayudar a corregir las ideas que los interlocutores de los Estados Unidos en las negociaciones puedan tener sobre la utilidad de la Autorización para Promover el Comercio como contrapunto de las facultades del Congreso.

¿Emulará el Parlamento Europeo al Congreso de los Estados Unidos?

Los procedimientos de aprobación que se han analizado hasta el momento forman parte de lo que en el capítulo 2 se califica como el "problema de Washington", a saber, la política interna de los Estados Unidos con respecto a la aprobación de acuerdos comerciales. El problema de Washington (negociaciones internas) ha resultado ser en ocasiones más intratable que el problema de Ginebra (negociaciones exteriores), pero las dificultades inherentes a la diplomacia multilateral de comercio pueden multiplicarse con la aparición de un problema de Bruselas. Las negociaciones internas sobre la política comercial en la Unión Europea pueden resultar tan problemáticas como las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los Estados Unidos, en especial si se tiene en cuenta el creciente poder del Parlamento Europeo. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la Unión Europea es algo que se va estableciendo sobre la marcha. No obstante, está por determinar en qué medida el Parlamento Europeo puede actuar como contrapunto de la Comisión Europea y contrapeso de los Estados miembros.

Con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor a finales de 2009, se revisaron las instituciones de la Unión Europea.[31] Entre los cambios que se introdujeron figura la sustitución de la unanimidad por la mayoría calificada en varias áreas normativas del Consejo de Ministros, un cambio de la forma de calcular esa mayoría calificada (ahora una doble mayoría), la creación de un nuevo puesto de Presidente del Consejo Europeo y el fortalecimiento de las facultades del Parlamento Europeo, que es lo que repercute más en las políticas comerciales. El Parlamento comparte ahora con el Consejo de Ministros el poder legislativo y tiene, entre otras facultades, la de aprobar o rechazar tratados. El proceso de aprobación del propio Tratado de Lisboa es una demostración de la fragilidad, en ocasiones, del consenso dentro de la Unión Europea. Este instrumento, que sustituye al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que los votantes franceses y holandeses rechazaron en 2005, fue inicialmente rechazado también por el electorado irlandés en 2008.

Una consecuencia de la redistribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en la Unión Europea es que puede resultar más difícil autorizar negociaciones comerciales y también más difícil aprobar los acuerdos que deriven de esas negociaciones. Los miembros del Parlamento Europeo adoptan la postura de que toda nueva negociación que pueda contemplarse en la OMC exigirá su autorización expresa.

En lo que respecta a la aprobación de acuerdos, el caso del Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA) da una idea de cómo podría evolucionar la situación. Aunque no sea un acuerdo de la OMC, el ACTA trata de cuestiones que están incluidas en el ámbito de la aplicación de los Acuerdos de la OMC. La Unión Europea firmó el acuerdo, lo mismo que 22 de sus Estados miembros, junto con Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón,

Marruecos, México, Nueva Zelandia, la República de Corea y Singapur. Sin embargo, el Japón era el único signatario que había ratificado el acuerdo a finales de 2012 y ante el rechazo del tratado por el Parlamento Europeo parecía poco probable que el ACTA fuera ratificado por seis miembros, que era lo necesario para que entrara en vigor. El ACTA se había encontrado con la firme oposición de grupos que lo consideraban una infracción de derechos fundamentales como los relativos a la libertad de expresión y la privacidad, y también hacía resurgir la preocupación de siempre acerca de la relación entre la protección de la propiedad intelectual y el acceso a medicinas en los países en desarrollo. El Parlamento Europeo rechazó el acuerdo el 4 de julio de 2012 en sesión plenaria, registrándose 478 votos contra el tratado frente a 39 en favor y 165 abstenciones. El rechazo de este acuerdo por el Parlamento Europeo fue, según el Presidente de su Comité de Comercio Internacional, "una clara advertencia al Ejecutivo de que debía tener presente que tenemos la última palabra con respecto a los acuerdos comerciales".[32]

La oposición a los acuerdos de libre comercio con Colombia y la República de Corea fue también firme. Estos episodios muestran que es posible que en el futuro sea tan problemático para los responsables de las políticas comerciales de la UE tratar con sus interlocutores del Parlamento Europeo como lo ha sido para sus homólogos estadounidenses tratar con el Congreso. En ese caso, la dinámica del sistema multilateral de comercio podría resultar más difícil todavía de lo que lo ha sido hasta la fecha.

Notas

1 Esta conclusión sitúa así el análisis de Steinberg del GATT/OMC en la estela del de Krasner (1999), un influyente especialista neorrealista para quien el modelo de soberanía de los Estados equivale a un sistema de "hipocresía organizada", que simplemente disfraza el auténtico carácter de las relaciones de poder entre los Estados.

2 Correspondencia del autor con el Sr. Hartridge, 11 de enero de 2013.

3 Véase la entrevista con el Director General Adjunto Rufus Yerxa en: www.wtocreation.org/en/videos?video=30495229.

4 Este es un punto en el que la terminología difiere según los usuarios. Algunos utilizan la denominación "sala verde" para designar solo las reuniones en las que los participantes eran pocos y se necesitaba invitación, y en este sentido las reuniones abiertas de jefes de delegación son un tipo de reunión totalmente distinto. Otros consideran que las reuniones de jefes de delegación son una variante de la fórmula de sala verde.

5 Los miembros de este grupo eran en aquel momento Cuba, Honduras, la India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malasia, el Pakistán, la República Dominicana, Sri Lanka, Tanzanía, Uganda y Zimbabwe.

6 Véase *Organización de las negociaciones previstas en la Declaración Ministerial de Doha*, documento TN/C/W/2 de la OMC, de 29 de enero de 2002, página 1.

7 Véase *Comunicación del Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Cuba, la República de Ecuador, la República de Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela*, documento WT/MIN(11)/W/4 de la OMC, de 15 de diciembre de 2011, página 1.

8 Para una historia institucional de este organismo véase *Historia del Grupo Consultivo de los Dieciocho: nota de la Secretaría*, documento MTN.GNG/NG14/W/15 del GATT, de 9 de junio de 1987. Para un análisis más crítico véase Ostry (2001).

9 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

10 En el momento en que se creó el G-20 la Federación de Rusia era el único país representado en el nuevo órgano que no había finalizado todavía el proceso de adhesión a la OMC.

11 Los acuerdos bilaterales con frecuencia prevén la creación de algún tipo de mecanismo consultivo para la administración del acuerdo, pero no es necesario establecer reglas de votación para ese órgano. En un grupo de dos, no hay diferencia entre un voto por mayoría, voto unánime y una decisión por consenso.

12 De conformidad con la fórmula propuesta por el Reino Unido, cada país tendría 20 votos por cada 1.000 millones de dólares EE.UU. de comercio exterior, dos votos por cada 1.000 millones de dólares EE.UU. de renta nacional, y un voto por cada 25 dólares EE.UU. de comercio exterior por habitante. De conformidad con otra fórmula defendida por el Reino Unido, cada país tendría una base de 100 votos, más votos adicionales de conformidad con una fórmula que se basaba en cuatro factores (comercio, renta nacional, población y dependencia del comercio). Esta fórmula atribuía al Reino Unido y sus colonias un número de votos (335) que sería bastante próximo al número de votos atribuidos a los Estados Unidos (399). Entre los Estados del segundo nivel figuraban la Unión Soviética (199), la India (194), Francia (182) y China (181), entre otros (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1947a: 1).

13 Véase, por ejemplo, con respecto al desarrollo de la formulación de decisiones por consenso en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Buzan (1981).

14 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los Directores Generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003.

15 Esto supone que la votación se produciría sobre la base de un voto por cada Miembro. Aunque sea posible que como alternativa, los Miembros opten por algún tipo de votación ponderada, resulta difícil imaginar cómo podrían llegar a un consenso sobre la ponderación de los votos. La cuestión es ya difícil de solventar cuando se considera una votación en abstracto y sería aún más difícil de resolver en caso de que la cuestión se plantease en la realidad y no de forma hipotética y las posiciones de los Miembros mayores probablemente fuesen conocidas por todos.

16 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 30 de enero de 2013.

17 Entre los Miembros no residentes de la OMC se incluyen ocho países menos adelantados (PMA) (Gambia, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Malawi, Maldivas, República Centroafricana, Sierra Leona y Togo) y otros 11 países en desarrollo (Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Tonga). De no ser por la subvención proporcionada por el Gobierno de Suiza, un número todavía mayor de PMA serían probablemente no residentes.

18 La decisión del Consejo General de adoptar esta declaración puede consultarse en *Acta de la reunión celebrada en el Centro William Rappard el 15 de noviembre de 1995*, documento WT/GC/M/8 de la OMC, de 13 de diciembre de 1995, página 6.

19 Por ejemplo, Pauwelyn (2005: 44 y 45) ha observado que "resulta difícil imaginar que un Miembro de la OMC pueda aceptar la pérdida de una votación sobre la base de una regla que imponga algún tipo de mayoría, sea esta la mayoría de los Miembros de la OMC (lo que daría un poder desproporcionado a países como Luxemburgo y Trinidad y Tabago) o, todavía menos, la mayoría de las personas que vivan en los países Miembros de la OMC (lo que, por supuesto, favorecería mucho a países como China y la India)". Low (2009: 5) coincide, y señala que: "Es difícil imaginar una situación en la que los Miembros de la OMC estarían dispuestos a someter a votación los acuerdos sobre algún tipo de medidas políticas que consideren que tienen consecuencias reales sobre los recursos."

20 Entre quienes han manifestado preocupaciones de este tipo cabe mencionar a Platón, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Friedrich Nietzsche y Ayn Rand.

21 Szasz (2001) no señalaba esta evolución con aprobación. Calificándola de "una vuelta a los principios de unanimidad de la Sociedad de Naciones" (*Ibid.*: 60), proponía que la Carta de las Naciones Unidas fuera modificada para permitir que la Asamblea General aprobara resoluciones vinculantes con el voto favorable de una mayoría cualificada de miembros. Para que una resolución fuera vinculante se exigiría el apoyo de unos países cuyas promesas de contribución supusieran la mayoría del presupuesto de las Naciones Unidas y cuyas poblaciones sumadas supusieran la mayoría de la población mundial.

22 Entrevista del autor con el Sr. Pérez Motta, 24 de septiembre de 2012.

23 Las decisiones y la cronología de este último caso son más complicadas y tienen más matices que los propios de una simple cuestión de invasión seguida de expulsión. Las hostilidades entre los Estados de la antigua Yugoslavia aumentaron a lo largo de 1992 lo que dio lugar al aislamiento gradual de la República Federativa de Yugoslavia. Un paso en este aislamiento se produjo cuando el Consejo del GATT decidió, en su reunión de 19 de junio de 1992, que la República Federativa de Yugoslavia debía abstenerse de participar en los asuntos del Consejo. Esta recomendación de hecho precedió a una posterior recomendación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 19 de septiembre de 1992, según la cual "la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) ... no participará en los trabajos de la Asamblea General" y el país "debería solicitar su adhesión como Miembro de las Naciones Unidas". Esta

recomendación condujo tres días más tarde a la aprobación por la Asamblea General de la resolución 47/1, en virtud de la cual se aceptaban las recomendaciones del Consejo de Seguridad y se declaraba que "la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede asumir automáticamente el lugar" de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia en las Naciones Unidas. A la luz de la resolución 47/1, el Consejo del GATT adoptó posteriormente una decisión, en la reunión que celebró los días 16 y 17 de junio de 1993, que repetía esencialmente y aplicaba a los órganos del GATT, *mutatis mutandis*, las disposiciones de esta resolución de la Asamblea General.

24 Esta regla se aplica al artículo IX del Acuerdo sobre la OMC, los artículos I y II del GATT de 1994, el párrafo 1 del artículo II del AGCS y el artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC.

25 Obsérvese que los autores hacen referencia aquí al cumplimiento de las decisiones por las que se aprueban acuerdos, de forma que todas las partes han de aceptar lo que la mayoría decida aunque formen parte de la minoría perdedora. Esta situación no debe confundirse con la que plantea la aplicación de normas establecidas en acuerdos que han sido aprobados.

26 Más coherentemente, la Cláusula de Comercio establece que el Congreso estará facultado "[p]ara reglamentar el comercio con naciones extranjeras, así como entre los estados y con las tribus indias".

27 Véase, por ejemplo, Holt (1933) y Wiktor (1976).

28 Los tres tratados a que aquí se hace referencia son convenios de la OIT. Una diferencia importante entre los tratados y los proyectos de ley es que los primeros no "mueren" al término del mandato de dos años del Congreso en el que se propuso su aprobación. Una vez enviados al Senado, para solicitar su asesoramiento y aprobación, los tratados se mantienen en el orden del día hasta que son aprobados, rechazados o retirados formalmente por el Presidente (el que los presentó o un sucesor).

29 Para una explicación más amplia de estas tácticas, con ejemplos de los acuerdos de libre comercio y de la Ronda de Tokio y de la Ronda Uruguay, véase VanGrasstek (1997).

30 El texto del acuerdo se puede consultar en: http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/110/05%2014%2007/05%2014%2007.pdf.

31 Obsérvese que el Tratado de Lisboa modificó también la denominación del grupo en la OMC. Antes de su entrada en vigor eran las Comunidades Europeas; desde el 1º de diciembre de 2009 es la Unión Europea.

32 Entrevista del autor con Vital Moreira, 26 de septiembre de 2012.

7 Solución de diferencias

> Una nación que nos priva de la facultad de comerciar en ella, nos perjudica incontestablemente, privándonos de las ventajas del comercio exterior con respecto a la misma; y en consecuencia, si haciendo que tema un perjuicio igual en sus intereses, se logra determinarla u destruir las barreras que pone, sin duda se puede aprobar este medio como una medida puramente política. Pero esta represalia que causa un perjuicio a nuestro rival, nos lo causa también a nosotros mismos; porque no oponemos una defensa de nuestros propios intereses a una precaución interesada que tomaron nuestros rivales, sino que nos hacemos un mal por hacerles a ellos otro. Nos privamos de relaciones útiles, a fin de acarrearles la misma privación. Solo se trata de saber hasta qué punto amamos la venganza, y cuánto queremos que nos cueste.
>
> Juan Bautista Say
> *Tratado de Economía Política (1803)*

Introducción

Juan Bautista Say compartía la opinión de Adam Smith de que está justificado que los países adopten medidas de retorsión contra los interlocutores comerciales que los excluyan de los mercados propios, en la esperanza de que la adopción de medidas de este tipo, o la amenaza de hacerlo, induzca al interlocutor a levantar las restricciones. Pero mientras Smith estaba dispuesto a dejar en manos de "la astucia y pericia del precavido Ministro a quien llaman vulgarmente Estadista, o Político" determinar si la retorsión está justificada en un caso determinado[1], Say era menos entusiasta respecto del empleo de esta opción. Say subrayaba los costos que un país se impone a sí mismo cuando adopta medidas de retorsión y el incentivo negativo que podría generar la supresión de estas sanciones. A este respecto, el sistema de solución de diferencias de la OMC se podría decir que refleja más las ideas de Say que las de Smith, porque aunque en última instancia se basen en la posibilidad de adoptar medidas de retorsión, está diseñado de forma tal que estas medidas de retorsión son el último recurso que los Miembros utilizarán solo después de haber agotado todas las demás posibilidades.

El mecanismo de solución de diferencias es una característica de la OMC más que de la etapa del GATT. Mientras que durante el medio siglo de existencia del GATT hubo 101 casos de solución de diferencias que pasaron por todo el procedimiento, es decir, más de dos por año, el número de asuntos sometidos al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC se

multiplicó hasta representar un promedio de 25 reclamaciones anuales en los primeros 18 años. Este gran aumento puede atribuirse en parte a la ampliación del ámbito de aplicación de los Acuerdos de la OMC (como se examina en el capítulo 2) y en parte mayor al creciente número de Miembros de la Organización (como se analiza más adelante). Sin embargo, quizá la mayor causa de este incremento haya sido la modificación de las reglas de juego. El sistema del GATT había favorecido a los demandados y probablemente había hecho que posibles reclamantes se inhibieran y no presentaran reclamaciones. Funcionaba sobre la base del consenso, dando así a todas las partes (incluido el demandado) la oportunidad de bloquear las medidas en casi cualquiera de las etapas del procedimiento. El sistema de la OMC no ofrece estas posibilidades. Basado, como lo está, en el "consenso inverso", que en la práctica quiere decir que las reclamaciones solo se suspenden si el reclamante acepta (por ejemplo, si las partes llegan a una solución extrajudicial), el sistema de la OMC es mucho más atractivo para los solicitantes que el GATT, su predecesor. El cambio no fue solo cuantitativo sino cualitativo, pasando el sistema de ser un brazo de la diplomacia a ser un proceso más judicializado. Esta evolución gemela estaba ya en marcha, pero no se había completado, cuando el GATT dio paso a la OMC. El sistema reformado de la OMC prevé en general más resoluciones pero, no obstante, sigue prefiriendo las consultas y la mediación a la confrontación jurídica.

Este capítulo empieza por un análisis de las diferencias entre negociaciones y solución de diferencias como opciones para manejar las fricciones entre Miembros, haciendo hincapié en la forma en que los Miembros de la OMC se plantean esta elección desde diferentes culturas políticas y tradiciones jurídicas, a lo que seguirá un breve resumen de los cambios realizados en el funcionamiento del sistema durante la Ronda Uruguay y después de ella. A continuación, el análisis se centra en la experiencia que ha generado hasta el momento la aplicación del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Para ello, se presentan principalmente estadísticas descriptivas de los asuntos, se examina el aumento y la reducción del número de reclamaciones, el objeto de estas y qué países han presentado más reclamaciones o han sido objeto de estas. Los lectores observarán que este análisis se centra en los aspectos cuantificables de la experiencia del ESD; el espacio no nos permite un examen más matizado de las cuestiones que plantea la jurisprudencia de la OMC y las repercusiones de las interpretaciones que los grupos especiales y el Órgano de Apelación han dado de los Acuerdos de la OMC. El capítulo finaliza a continuación con un examen de quiénes han sido los miembros de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, señalando pautas en su nacionalidad así como en sus antecedentes.

Litigios, conciliación y negociación

Los procedimientos de solución de diferencias en el sistema multilateral de comercio han evolucionado gradualmente desde un planteamiento basado en la mediación en litigios planteados principalmente entre los miembros de un pequeño círculo de países desarrollados y de igual mentalidad, hasta un procedimiento más basado en normas en el que un círculo mayor de países, pero todavía muchos menos de la totalidad, desempeñan un papel activo. No cabe duda de que algunos Miembros siguen siendo mucho más activos que otros dentro del sistema, de forma que un número relativamente pequeño de ellos es responsable de la gran

mayoría de los asuntos, y de que aproximadamente la mitad de los Miembros hasta ahora han intervenido a lo sumo en calidad de terceros. Pueden ofrecerse diversas explicaciones para el distinto nivel de participación de los Miembros, que abarcan desde el tamaño de sus economías (es más probable que los Miembros más grandes tengan una gama más amplia de sectores y de cuestiones en juego) a su diferente capacidad (los Miembros que tienen misiones grandes y bien dotadas de personal son más capaces de atender a las necesidades de procedimiento). Además de estas y de otras consideraciones prácticas, también es importante tener en cuenta las diferencias entre la cultura política y la tradición jurídica de los Miembros. Dicho claramente, los políticos de algunos países están más dispuestos a mantener litigios que sus homólogos de otras partes del mundo.

Desde un punto de vista muy abstracto, se pueden distinguir las culturas políticas y las tradiciones jurídicas de los Miembros de la OMC de dos formas importantes. La primera sería la que distingue entre lo que se podría denominar culturas litigiosas y culturas conciliatorias, distinguiéndose el primer grupo por la extendida creencia de que los conflictos son lo normal y de que el tribunal es el mejor lugar para resolverlos, y el segundo inspirado por el convencimiento de que el enfrentamiento es destructivo, suscita rencores entre vencedores y vencidos y debe evitarse siempre que sea posible. La segunda distinción importante que se puede establecer es la que separa a los países con tradición jurídica basada en el *common law* inglés, que hace hincapié en la importancia del precedente, y las tradiciones que se basan en el derecho continental o en leyes escritas (a veces complementadas con otras fuentes jurídicas), que subrayan las cláusulas de la legislación concreta en cuestión. La primera de estas divisiones importantes ayuda a explicar el diferente grado de utilización por los distintos Miembros del sistema de solución de diferencias, de manera que los países tradicionalmente más litigiosos de Europa y América (del Norte y del Sur) son en general el origen del mayor número de reclamaciones sometidas al OSD, mientras que los Miembros de África, el Oriente Medio y Asia plantean reclamaciones con menos frecuencia. Es posible que la segunda de estas divisiones influya en el resultado de estos asuntos, pero esta observación implica otras inferencias que deben probarse. Los Miembros que tienen una tradición jurídica de *common law* han aportado un número desproporcionadamente grande de los juristas que componen lo que en términos muy generales podemos calificar de colegio de abogados que actúan ante el OSD. Esta observación se confirma si se tiene en cuenta la nacionalidad de los miembros de los grupos especiales, así como de las personas que han ocupado puestos clave de dirección en la OMC, y en la educación jurídica de los miembros del Órgano de Apelación.

En esta sección examinamos la primera de estas formas de distinción, subrayando las diferencias entre el enfoque más litigioso y el más conciliador de formulación de las políticas comerciales. Más adelante, en este mismo capítulo, volveremos a considerar las diferencias entre las tradiciones de *common law* y de derecho continental dentro de esta tradición más litigiosa.

Cultura política y litigio frente a conciliación

El sistema multilateral de comercio se ha hecho más litigioso con el paso del tiempo pues el volumen de asuntos que se han planteado en la OMC es muy superior al de asuntos que se

plantearon en el GATT y muchos observadores han señalado que la función judicial de la OMC supera con mucho actualmente a la función legislativa. La sustitución de la negociación por el litigio se puede considerar bien como un adelanto o bien como un retroceso, dependiendo de las expectativas con respecto al sistema, y estas expectativas pueden estar influidas por la distinta cultura política de los Miembros. De acuerdo con la perspectiva tradicional en el GATT, que refleja la cultura política y jurídica de Europa y las Américas, las diferencias en términos jurídicos son naturales e incluso saludables. "El recurso frecuente a estos procedimientos de solución de diferencias de la OMC es señal de sistemas jurídicos y judiciales que funcionan bien" -según Petersmann (2005b: 141)- "más que de conflictos socialmente perjudiciales". Subsidiariamente, quienes creen que el sistema debe basarse en la cooperación más que en la confrontación tienden a considerar que las diferencias son señales no deseables de que el sistema no funciona bien. Esta opinión puede ser especialmente dominante entre los Miembros que o bien no estaban en el sistema durante la etapa del GATT o bien no fueron muy activos dentro de este.

Esta última perspectiva, según la cual la conciliación es preferible a la confrontación, se asocia frecuentemente con los países asiáticos. El Director General Supachai Panitchpakdi tenía muy mala opinión de las diferencias y creía que los dos Miembros que se enfrentaban, y el propio sistema en conjunto, saldrían mejor parados si los problemas se solucionasen mediante la negociación y la mediación. "He intentado promover la posibilidad de recurrir a una mediación" -observó cuando dirigía la OMC- "pero esta no es muy popular y la gente parece criticarme por intentar evitar el recurso al mecanismo de solución de diferencias y creen que no estoy haciendo uso del ESD".[2] El Sr. Supachai, que señalaba en cambio que quería "crear una atmósfera de paz y colegialidad", también subrayaba que evitar los litigios "ahorra tiempo, ahorra costes, ahorra muchas confrontaciones". Los Miembros presentaron menos reclamaciones durante el tiempo en que el Sr. Supachai desempeñó el cargo de Director General (27,3 reclamaciones anuales) de lo que lo habían hecho hasta ese momento (34,6 anuales), pero también presentaron menos durante la época que siguió al desempeño de su cargo de Director General (14,7 anuales). El menor uso del sistema durante su administración puede formar parte, por consiguiente, de una tendencia a largo plazo más que ser una consecuencia de sus esfuerzos por promover enfoques alternativos.

En última instancia son los Miembros, más que el Director General, quienes determinan la frecuencia con que se presentan reclamaciones y también de este modo se encuentran pruebas contradictorias de la menor propensión de los Miembros asiáticos a presentar reclamaciones. Liyu y Gao (2010: 165) han subrayado la importancia que, en su opinión, el confucionismo atribuye a evitar los litigios, que "causan un daño irreparable a las naciones y solo deben plantearse como último recurso". Este y otros factores históricos han llevado a los jueces chinos a "preferir la mediación a las sentencias, de forma que se evite la desarmonía del conflicto propia de los litigios contradictorios". Un antropólogo que estudió la utilización por China del ESD también situó la cuestión en un contexto cultural y señaló que antes de que Beijing pudiera convertirse en participante activo en el sistema tuvo primero que superar una tradición en la que la necesidad de "salvar la cara" disuadía de entrar en una confrontación jurídica directa. Aunque se descarte el argumento de que la cultura supone un obstáculo para los litigios es necesario todavía tener en cuenta una cuestión de carácter muy práctico: China, que tenía poca experiencia a escala nacional

en esta esfera, y todavía menos experiencia a escala internacional, necesitó años para desarrollar las aptitudes jurídicas necesarias para llegar a ser un participante competente y frecuente en los procedimientos de solución de diferencias. Cai (2011: 220) distinguía tres etapas en el planteamiento chino, de forma que desde 2002 a 2003 "la idea que prevalecía en la delegación china era que las diferencias tenían que solucionarse amistosamente", pero China pasó a ser más activa desde 2003 a 2007, y desde 2007 China ha sido uno de los principales participantes en litigios. En este nuevo entorno, China no solo interviene en diferencias en nombre propio sino que interviene en otras diferencias que afectan a otros países:

> Con respecto a las diferencias entre países occidentales, no es necesario que China intervenga. En los asuntos entre países emergentes y países en desarrollo contra países desarrollados, China puede ponerse del lado de los primeros, mientras que en los asuntos entre países emergentes y en desarrollo, la única posibilidad es mantener el silencio (*Ibid*.: 220).[3]

Tampoco es que los obstáculos culturales y prácticos a los litigios sean una cuestión únicamente asiática. "Aunque China y África tengan que hacer frente por igual a todos estos obstáculos" -según Kidane (2012: 66)- "los Estados africanos tienen una desventaja mucho más grave". Y mientras que China finalmente superó su resistencia a presentar reclamaciones ante la OMC, lo mismo que otros Miembros de la OMC superaron su renuencia a replicar (aunque no todos), los países africanos y de Oriente Medio no han presentado todavía ninguna reclamación.

Estas diferencias se pueden observar en el cuadro 7.1, que muestra la frecuencia con la que distintos conjuntos de Miembros han planteado reclamaciones ante el OSD. Los datos distinguen en primer lugar entre países desarrollados y países en desarrollo, luego entre países en desarrollo según la región y posteriormente desglosan cada uno de estos grupos según las tradiciones jurídicas de los países del grupo. Entre estos países se incluyen algunos de tradición jurídica de *common law* (principalmente antiguas colonias de Gran Bretaña), otros que tienen una tradición jurídica continental (herederos principalmente de los sistemas jurídicos romano, español o francés) y otros que son pluralistas (una combinación de tradiciones). La primera conclusión que puede extraerse de los datos es que estas distinciones entre tradiciones jurídicas de *common law*, de derecho continental y de pluralismo no tienen importancia para explicar el nivel de propensión a litigar de los distintos Miembros. Dentro de cualquier grupo económico o geográfico determinado, el número de reclamaciones presentadas por Miembros que tienen una de estas tradiciones es aproximadamente del mismo orden de magnitud que el de otros miembros del mismo grupo. Las diferencias más importantes se presentan entre los distintos grupos y no entre subgrupos de tradiciones jurídicas dentro de cada grupo. Los países desarrollados son los que litigan más y entre los países en desarrollo el espectro se define situando en un extremo a los países latinoamericanos, relativamente legalistas (todos los cuales tienen una tradición de derecho continental) y en el otro extremo los países africanos y de Oriente Medio. Los países en desarrollo asiáticos y del Pacífico se sitúan en el medio de este espectro, lo mismo que los países del Caribe y los antiguos Estados soviéticos y de Yugoslavia.

Cuadro 7.1. Frecuencia de asuntos de solución de diferencias, por reclamante, 1995-2012

	Número de Miembros	Número de reclamaciones	Reclamaciones por Miembro
Desarrollados	**10**	**271**	**27,1**
Common law	4	150	37,5
Derecho continental	6	121	20,2
América Latina (derecho continental)	**20**	**119**	**6,0**
Asia/Pacífico	**26**	**88**	**3,4**
Common law	10	28	2,8
Pluralistas	3	19	6,3
Derecho continental	13	41	3,2
Ex Unión Soviética/Yugoslavia (derecho continental)	**7**	**4**	**0,6**
Caribe	**11**	**1**	**0,1**
Common law	9	1	0,1
Derecho continental	2	0	0,0
África/Oriente Medio	**57**	**0**	**0,0**
Common law	2	0	0,0
Pluralistas	10	0	0,0
Derecho continental	45	0	0,0

Fuente: Resumen de los datos del apéndice 7.1.

Nota: La Unión Europea se contabiliza como un Miembro y se clasifica como sistema jurídico de tradición continental.

Intereses económicos y capacidad

La mayor propensión a litigar de los países desarrollados puede ser reflejo también del doble factor de que estos países tienen un mayor volumen de comercio que defender y disponen de la experiencia y el conocimiento jurídico necesarios para plantear asuntos. De manera análoga, el caso chino parece indicar que el crecimiento económico puede contribuir a que un país considere que tiene más que ganar en un litigio, y su creciente familiaridad con el sistema puede igualmente mejorar su capacidad de actuar movido por esta sensación. La cultura política asiática no parece haber limitado el interés del Japón por obtener lo máximo del sistema de solución de diferencias y, con el paso del tiempo, China ha pasado a ser más parecida al Japón en varios aspectos: en su creciente participación en las exportaciones mundiales, en el tamaño y complejidad de la comunidad formada por los responsables de las políticas comerciales y en su disposición a presentar reclamaciones contra otros Miembros. Sin embargo, esta no es una norma universal ya que incluso grandes economías como Sudáfrica o el Reino de Arabia Saudita nunca han presentado una reclamación ante el OSD.

Parte de esta diversidad se puede explicar por los recursos y la capacidad, ya que los obstáculos prácticos a la participación de los países en desarrollo en el sistema de solución de diferencias son numerosos. Entre las dificultades mencionadas más generalmente cabe citar la complejidad

y el costo del sistema, la preocupación que suscita el hecho de que los países en desarrollo (especialmente los que no son latinoamericanos) no estén adecuadamente representados en los grupos especiales de solución de diferencias y el hecho de que la finalidad del sistema no sea el desarrollo sino el cumplimiento de las disposiciones jurídicas.[4] Otro factor que contribuye a su renuencia es otra cuestión de capacidad: los países que tienen una misión diplomática dedicada especialmente a la OMC es más probable que planteen reclamaciones. De los 36 Miembros que presentaron reclamaciones al OSD entre 1995 y 2012, 26 tenían misiones especializadas en 2012, mientras que solo un Miembro que no tenía una misión residente en Ginebra había planteado una reclamación. Aproximadamente solo un cuarto de todos los Miembros tienen misiones especializadas, pero estos Miembros son responsables de unos tres cuartos de todas las reclamaciones. La línea de causalidad también se extiende en otra dirección, pues el nivel de litigiosidad, en aumento, es un factor que contribuye a que aumente el tamaño de las misiones.[5]

Estos problemas pueden ser superados en parte gracias a la asistencia que los países en desarrollo pueden recibir del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (véase el recuadro 7.1), y también gracias a la práctica de recurrir a abogados exteriores que pueden ser pagados por el sector privado. Sin embargo, ningún volumen de asistencia técnica puede modificar el hecho de que los países que generan un volumen pequeño de comercio tienen menos recursos en caso de que un asunto derive en la adopción de medidas de retorsión. Por ejemplo, en el caso de la reclamación de los Estados Unidos por el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas, Antigua y Barbuda fue autorizada a imponer a los Estados Unidos medidas de retorsión, que tuvieron poca repercusión en Washington, pero las facultades de retorsión que se dieron al Brasil en el asunto del algodón (examinado más adelante) tuvieron un efecto mucho más persuasivo. Los países africanos que constituyeron el grupo de los Cuatro del Algodón no tenían el mismo potencial de influencia que el Brasil, lo que es uno de los motivos que explican por qué estos países optaron por negociar cuando el Brasil optó por litigar.

La elección entre litigar y negociar

Incluso los Miembros que proceden de culturas más propensas al litigio, o que han crecido hasta el punto de que han sobrepasado los obstáculos culturales al litigio, se encuentran ante la misma alternativa al decidir cómo manejar un motivo concreto de molestia: ¿planteamos una reclamación o negociamos? En la respuesta a esta pregunta intervienen varios factores.

La secuencia para los Estados Unidos fue justamente la contraria que para China pues los responsables de las políticas han quedado limitados de algún modo con el paso del tiempo. La principal diferencia entre la solución de diferencias en la etapa del GATT y la etapa de la OMC desde la perspectiva de los Estados Unidos es la sustitución de las amenazas unilaterales por los litigios multilaterales. Como se analiza en el capítulo 2, las leyes de "reciprocidad" de los Estados Unidos fueron uno de los principales motivos de conflicto en la etapa final del GATT. Estas leyes daban a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) autorización para investigar y

Recuadro 7.1. El Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC

El Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL) proporciona asistencia jurídica a los países en desarrollo en asuntos de solución de diferencias. El establecimiento de esta institución se acordó en 1999[6] en la Conferencia Ministerial de Seattle y fue creada en 2001 como organización independiente de la OMC. Su misión es aportar a los países menos adelantados (PMA) y otros países en desarrollo la capacidad jurídica que necesiten para hacer respetar sus derechos en el marco del ESD. Aparte de las contribuciones de sus miembros, que se distribuyen entre los países de conformidad con una escala gradual que va desde los países menos adelantados (50.000 dólares EE.UU.) a los países industrializados (1.000.000 de dólares EE.UU.), se ofrecen servicios de asesoramiento a los países en desarrollo por los que se cobra una tarifa que varía en función de su nivel de ingresos. Entre los servicios que se ofrecen cabe mencionar los de asesoramiento jurídico en asuntos jurídicos de la OMC (gratuito para los Miembros y los PMA), apoyo en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC (con tarifas que oscilan entre 25 dólares EE.UU./hora para los PMA y los 350 dólares EE.UU./hora para los países en desarrollo de ingresos elevados que no son miembros), seminarios y pasantías. En 2012, contaba en el personal con 12 abogados y tenía acuerdos con 20 bufetes de abogados y con dos abogados individuales que le prestaban servicios externos. Tienen derecho a los servicios del ACWL 30 países en desarrollo que son miembros de la institución y 31 PMA.

La institución se centra más en ayudar a los beneficiarios a desempeñar el papel de denunciante que a ayudarles en sus defensas. El papel del ACWL en la mayoría de los primeros 41 casos en los que intervino fue el de ayudar al país reclamante. Ayudó al demandado apenas tres veces (cálculos realizados a partir de ACWL, 2012: 36 y 37). Al haber prestado asistencia 29 veces a los reclamantes se mostró más activo en este papel que cualquier otro Miembro, salvo tres (el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea).

El ACWL ha recibido por lo general críticas favorables. Algunos están de acuerdo con la valoración de Mshomba (2009: 91) de que "es un ejemplo brillante de cómo la asistencia técnica puede y debe prestarse". Bown (2009: 174) emite un veredicto mixto, en el que concluye por un lado que el ACWL "está mejorando la observancia en aquellos casos en los que el acceso a los mercados que está en juego para los exportadores de países pobres es demasiado limitado como para que el asesoramiento legal prestado a precio de mercado sea una opción práctica", pero por otro lado concluye que "su eficacia está también limitada por los servicios que no puede ofrecer". Entre estos servicios cabe mencionar la reunión de información, la organización en términos políticos y la inducción de reformas.

adoptar medidas de retorsión contra actos, políticas y prácticas de países extranjeros que, en su opinión, vulneraban los derechos de los Estados Unidos, sin obtener primero permiso del GATT para imponer medidas de este tipo. El USTR utilizaba frecuentemente esta autorización para promover posiciones de los Estados Unidos sobre lo que en el decenio de 1980 se denominaban las "nuevas cuestiones", es decir, los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual. Así pues, los Estados Unidos preferían el litigio a la negociación y un litigio en el que desempeñaban cualquier papel salvo el de demandado; el USTR era el reclamante, el juez y el policía. Esa al menos era la elección táctica en los casos concretos, pero, si nos atenemos al panorama general, este planteamiento formaba parte de una

estrategia no declarada, pero de gran éxito, consistente en utilizar esta forma agresiva, unilateral, de litigio como medio de impulsar negociaciones. Esta estrategia general produjo un acuerdo igualmente general en la Ronda Uruguay: los Estados Unidos dejarían de lado la política de reciprocidad y a partir de ese momento presentarían sus reclamaciones al OSD, pero solo lo hacían porque sus interlocutores aceptaban aprobar acuerdos sustantivos y de cumplimiento exigible sobre las nuevas cuestiones. Este acuerdo se reiteró en el resultado de una demanda que la Unión Europea planteó en 1998 contra la principal ley de reciprocidad de los Estados Unidos. El informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974* coincidió con la Unión Europea en que no correspondía a los distintos Miembros de la OMC determinar si las medidas de otro Miembro infringían sus obligaciones en el marco de la OMC. No obstante, el grupo especial llegó a la conclusión de que tener una ley en vigor "no era incompatible" con las obligaciones de los Estados Unidos aunque el texto de la ley en sí mismo constituyera una grave amenaza de decisiones unilaterales, porque los Estados Unidos se habían comprometido a no adoptar decisiones que no estuvieran en conformidad con las obligaciones que les correspondían en el marco de la OMC. El Grupo Especial estipuló además que en caso de que los Estados Unidos anulasen o dejasen de otro modo sin efecto su compromiso, la conclusión de conformidad dejaría de estar justificada.

Aunque la vigilancia unilateral del cumplimiento de las normas esté ahora prohibida, si un Miembro tiene un problema con otro debe todavía elegir entre solucionar el problema a través de la función legislativa de la OMC o a través de su función judicial. No es necesario considerar que el litigio y la negociación son dos posibilidades mutuamente excluyentes, ya que pueden utilizarse de forma secuencial para conseguir el mismo objetivo. Consideradas desde una perspectiva amplia, estas opciones pueden reforzarse mutuamente. John Weekes (2004: 1) ha observado que un "buen acuerdo puede persuadir a los gobiernos de aceptar un sistema de solución de diferencias capaz de emitir sentencias imparciales y definitivas de manera rápida" lo mismo que un "buen sistema de solución de diferencias da más vigor a las obligaciones que suponen los acuerdos y puede contribuir de forma importante a cualquier posible negociación de los acuerdos". Sin embargo, este resultado positivo puede resultar menoscabado si la función judicial de la institución se considera que no está en armonía con la función legislativa. De acuerdo con una opinión, la judicialización de la OMC puede hacer que los Miembros estén menos dispuestos a lograr acuerdos gracias a la vieja práctica de la ambigüedad constructiva, lo que quería decir que los negociadores estaban dispuestos (aunque no lo prefirieran) a llegar a compromisos que permitieran a las dos partes clamar victoria aun a costa de dejar en duda el significado preciso de tal compromiso. Esto ahora ha cambiado. "La gente ya no está dispuesta a aceptar compromisos que supongan algún tipo de ambigüedad porque saben que en última instancia un grupo especial va a emitir una decisión que será vinculante" -opina Stuart Harbinson- "y no les gusta poner el cuello en la guillotina".[7] O por decirlo de otra forma, hubo un tiempo en el que los negociadores estaban dispuestos a dejar su trabajo a medio hacer con el objetivo de volver sobre la cuestión en la próxima ocasión, pero si saben que los litigantes tienen la facultad de retomar las negociaciones donde ellos las dejaron quizá se sientan más inclinados a favorecer la seguridad del punto muerto por encima de los riesgos de una solución poco clara.

Tal como un par de profesionales experimentados plantea la elección, "en las negociaciones multilaterales de comercio se intenta cambiar las normas existentes para construir un sistema mundial basado en nuevos principios (cambios para el futuro)", mientras que en los procedimientos judiciales "se pretende la aplicación de las normas ya en vigor pero no respetadas por algunos Miembros de la Organización Mundial del Comercio" (Imboden y Nivet-Claeys, 2008: 127). En ocasiones, el primer paso es elaborar una legislación mediante la negociación, y el siguiente paso es perfeccionar esa legislación mediante una litigiosidad selectiva; en otras ocasiones, la necesidad de nuevas negociaciones puede quedar de manifiesto a causa de los resultados imperfectos de los litigios. En ese mismo sentido, Petersmann (2005b: 139) consideró que había pruebas del vínculo estratégico entre los litigios y la negociación cuando observó que:

> El calendario y los objetivos jurídicos de los procedimientos de solución de diferencias de la OMC indican que las reclamaciones, los grupos especiales y los procedimientos de apelación se utilizan también para aclarar las obligaciones ya existentes en el marco de la OMC, identificar la necesidad de normas adicionales, mejorar la posición negociadora de los países o someter a presión a otros Miembros de la OMC para que entablen negociaciones sobre normas y compromisos adicionales.

La elección entre estas opciones no puede decidirse mediante la aplicación de un principio universal sino a través de un cálculo táctico respecto a cuál de esas opciones es más probable que permita obtener el objetivo deseado por los potenciales litigantes o negociadores en un contexto determinado. Por ejemplo, en el caso de las subvenciones estadounidenses que afectaban a los intereses de los productores de algodón de América Latina y África, el Brasil optó por litigar, alegando que estas subvenciones infringían los compromisos contraídos por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura vigente, y en cambio el grupo de PMA africanos denominado los Cuatro del Algodón optó por negociar en la Ronda de Doha. La decisión de los PMA de no participar como correclamantes se debió a varios factores. El Brasil ya había iniciado el litigio y los PMA no tenían nada nuevo que añadir a este procedimiento. En caso de que el asunto derivase en la adopción de medidas de retorsión, los Cuatro del Algodón tenían menos posibilidad de influir en los Estados Unidos que un país grande como el Brasil y ya se había iniciado una ronda multilateral de negociaciones que ofrecía la posibilidad de lograr efectivamente esa influencia. Esas opciones no eran mutuamente excluyentes. Los PMA, al optar por negociar, mantenían la posibilidad de litigar si las negociaciones no resultaban productivas.

Funcionamiento del Entendimiento sobre Solución de Diferencias

El ESD forma parte del gran acuerdo a que se llegó en la Ronda Uruguay. En ese acuerdo, el GATT sería sustituido por la OMC, la jurisdicción de esta nueva organización se ampliaría y abarcaría, además del comercio de mercancías, los nuevos temas promovidos por los Estados Unidos, los Miembros renunciarían a exigir de forma unilateral el respeto de sus derechos y el sistema de solución de diferencias se reformaría para hacerlo más eficaz, menos susceptible

a bloqueos y (por intermedio del Órgano de Apelación) más coherente en sus decisiones. Sin embargo, el nuevo sistema no representó una ruptura total con el pasado ya que los principios jurídicos fundamentales se mantuvieron sin cambios.

Los principios fundamentales de la solución de diferencias

El procedimiento de solución de diferencias normalmente empieza cuando uno o más Miembros de la OMC impugnan formalmente las medidas de otro Miembro que supuestamente infringen los compromisos contraídos por ese Miembro. Estas alegaciones de infracción suelen basarse en el argumento de que la medida en cuestión contraviene, por ejemplo, uno de los principios fundamentales de no discriminación (véase el cuadro 7.4), o los dos. Dicho en términos más sencillos, el trato de la nación más favorecida (NMF) (artículo I del GATT) impide que un país discrimine en la frontera entre un interlocutor comercial y otro, mientras que el trato nacional (artículo III del GATT) impide que un país discrimine entre sus productos y los de otro país dentro de sus fronteras. El principio NMF significa, por ejemplo, que Australia debe aplicar los mismos aranceles a las importaciones de salmón de Noruega que aplica a las importaciones de un salmón similar de Chile.[8] El principio de trato nacional significa que el Brasil no puede aplicar un impuesto sobre las ventas u otros gravámenes a productos franceses que sean más gravosos que los aplicados a las mercancías de empresas brasileñas.[9] En las reclamaciones normalmente se alega además que las medidas adoptadas por un Miembro infringen las normas de la OMC sobre otro tema abarcado por el GATT de 1994 o los muchos Acuerdos de la OMC. Es frecuente que un reclamante plantee diversas alegaciones e invoque numerosas disposiciones de diferentes acuerdos para detallar cómo se supone que las leyes o políticas de un interlocutor infringen sus compromisos. También es posible hacer una reclamación sin que haya infracción de disposiciones, en cuyo caso el Miembro alega que se ha visto privado de una ventaja debido a las medidas adoptadas por otro gobierno, aunque tales medidas no sean *per se* incompatibles con las normas de la OMC.

Además de impugnar los hechos o la interpretación del reclamante del acuerdo en cuestión, los demandados alegarán con frecuencia que las medidas en cuestión están permitidas al amparo de una o más de las excepciones generales. Estas excepciones están previstas en el artículo XX del GATT, o en el caso de los servicios, en la disposición correspondiente del AGCS (artículo XIV). Las cuestiones que están incluidas en el ámbito de estas excepciones son, entre otras, las siguientes[10].

- protección de la moral pública
- protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o preservación de los vegetales
- artículos fabricados en las prisiones
- protección de los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico
- conservación de los recursos naturales agotables
- cumplimiento de acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos
- restricciones a la exportación de materias primas nacionales
- productos de los que haya una penuria general o local.

Estas excepciones pueden justificar unas medidas que, de otro modo, serían ilícitas en virtud de las normas de la OMC, pero no significan un "salvoconducto" automático para que los países utilicen cualquier tipo de restricción que consideren políticamente necesaria y que aleguen que se relaciona con uno o más de estos principios. Al contrario, las excepciones están limitadas por el contenido del párrafo introductorio del artículo XX, con arreglo al cual las excepciones pueden invocarse "[a] reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional". Varios de los incisos están además limitados por una "prueba de la necesidad", que consiste en que la medida debe ser necesaria para lograr el objetivo establecido y que, desde un punto de vista técnico y financiero, no exista una alternativa compatible con la OMC o menos restrictiva del comercio. Al contrario, la alegación de que una medida está justificada por la aplicación de una o más de estas excepciones es impugnable por otro Miembro de la OMC y puede ser objeto de una resolución de un grupo especial de solución de diferencias, el cual decidirá en función de los argumentos presentados por las dos partes y de su propia lectura de las normas y costumbres de la OMC.

Las resoluciones contrarias al demandado no llevan automáticamente a la invalidación de sus leyes. Las resoluciones de un grupo especial de la OMC no son comparables, por ejemplo, a las sentencias de un tribunal nacional que tiene el poder de anular leyes que determine que son inconstitucionales. Las disposiciones sobre solución de diferencias se basan en primera instancia en la voluntad de las partes de cumplir las resoluciones. En caso de que un grupo especial concluya que las leyes de un país constituyen una infracción de las obligaciones que corresponden a ese país en virtud del GATT, todos los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación finalizarán con la misma recomendación obligatoria: el país debe poner la medida impugnada en conformidad con las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC. Corresponde pues al Miembro en cuestión decidir qué camino va a seguir. La opción preferida es poner sus leyes en conformidad con la resolución, lo que puede suponer la derogación de la ley, su modificación o su sustitución por otra nueva ley. Solo en casos extremos prevé el sistema que la parte afectada solicite, reciba y ejerza el derecho a tomar medidas de retorsión. Solo en un caso anterior a la Ronda Uruguay autorizaron las partes contratantes del GATT a un país a adoptar medidas de retorsión contra otro (a saber, una reclamación holandesa contra los Estados Unidos en el decenio de 1950), y las medidas de retorsión nunca se utilizaron. Esta jerarquía de resultados no ha sido modificada ni siquiera en el marco de las normas reformadas de solución de diferencias de la OMC. A pesar del hecho de que haya habido una explosión de asuntos en la etapa de la OMC, el número total de casos en los que se ha concedido en última instancia a un solicitante autorización para adoptar medidas de retorsión fue de 17 hasta el final de 2012, es decir, en una de cada 25 reclamaciones presentadas hasta 2011. No todos los Miembros que reciben esta autorización deciden emplearla. Algunos consideran una tercera posibilidad, en virtud de la cual el país perdedor puede compensar a las partes perjudicadas (por ejemplo, reduciendo los aranceles aplicados a algunos productos que exporten), pero algunos juristas rechazan firmemente la idea de que esta sea una respuesta legítima cuando se ha perdido una diferencia.

Las reformas de la Ronda Uruguay

La judicialización del sistema de solución de diferencias es consecuencia, en parte, de la Ronda Uruguay y los cambios no se interrumpieron con la conclusión de esta ronda y la inauguración de la nueva organización. La jurisprudencia que están generando los grupos especiales y, en especial, el Órgano de Apelación han reforzado esta tendencia, haciendo que sea un sistema en el que la solución de diferencias se considera más una resolución independiente que un ejercicio de diplomacia con otra apariencia. No obstante, las negociaciones sobre el ESD fueron una parte fundamental de este proceso y condujeron a cambios importantes en la forma en que funciona el sistema. Al principio de la Ronda Uruguay había un amplio consenso en que se necesitaba un cambio. Nadie adoptó la posición de que el sistema de solución de diferencias funcionaba bien; las únicas divergencias eran las motivadas por la mejor forma de resolver las insuficiencias del sistema, reconocidas por todos.

El principal defecto del sistema de solución de diferencias del GATT era que ofrecía a los países la posibilidad de bloquear el desarrollo de asuntos. El problema de aplicar la norma del consenso a las diferencias en el GATT era bastante evidente. Imaginemos cómo funcionaría una norma semejante en un procedimiento penal si todos los presentes en la sala (con inclusión del acusado y de su abogado) tuvieran el poder de detener el juicio en cualquier momento. Que los demandados en los procedimientos de solución de diferencias del GATT llegaran a abusar de este privilegio sorprende menos que los decenios que transcurrieron antes de que lo hicieran casi por rutina. Este fallo sistémico fue ya examinado en el capítulo 2, lo mismo que las crecientes demandas de otras partes contratantes de someter a disciplina la tendencia de los Estados Unidos a determinar y hacer cumplir sus derechos comerciales de manera unilateral. Estos acontecimientos, a los que se sumaba el ámbito creciente de cuestiones sometidas a negociación en la Ronda Uruguay, hizo de la reforma del sistema de solución de diferencias uno de los principales objetivos de esa Ronda. Las negociaciones produjeron un sistema mucho más sólido, que corregía muchos de los defectos de las normas del GATT. De conformidad con el ESD, un solo país no puede retrasar o bloquear las medidas pues ya no tiene el poder de impedir el nombramiento de un grupo especial, la adopción de su informe o la concesión de la autorización para adoptar medidas de retorsión. Se supone también que el proceso es más rápido. De conformidad con el procedimiento de la OMC, normalmente transcurrirán 12 meses y medio desde el momento en que un país presenta una reclamación hasta la adopción del informe del grupo especial, o 15 meses y medio si hay apelación ante el nuevo Órgano de Apelación, a lo que sigue un plazo prudencial para la aplicación. En la práctica, los asuntos tienden ahora a durar algo más de lo que preveía el ESD.

Como en otros aspectos de la transición del GATT a la OMC, las reformas de la Ronda Uruguay se produjeron por etapas. Una etapa se completó con la Conferencia Ministerial de Montreal, de 1988, cuando las partes contratantes del GATT adoptaron de forma provisional una serie de reformas que había desarrollado el grupo De la Paix (véase el capítulo 3). La reforma más importante adoptada entonces fue el consenso inverso para el establecimiento de grupos especiales. Las partes contratantes no estaban todavía dispuestas a ponerse de acuerdo sobre

la aplicación del mismo principio a la adopción de los informes de los grupos especiales. Entre las demás reformas cabe citar el establecimiento de plazos específicos para las etapas del procedimiento de solución de diferencias, con un límite total de 15 meses; plazos más breves para los asuntos en los que intervenían productos perecederos; plazos más largos para algunos aspectos de los asuntos en los que intervenían países en desarrollo; arbitraje como alternativa a la actuación de grupos especiales; una lista ampliada de expertos no gubernamentales para que pudieran utilizarla los grupos especiales; asesoramiento jurídico para los países en desarrollo y examen de la aplicación de las conclusiones de los grupos especiales al cabo de seis meses (Weston y Delich, 2000). Esta fue la "cosecha anticipada" de una fruta que llevaba mucho tiempo colgando del árbol y dejaba que las cuestiones más difíciles se abordaran en la segunda mitad de la Ronda Uruguay. La más importante de ellas era la posibilidad de los demandados de bloquear la adopción de los informes de los grupos especiales; los reformadores querían poner fin al abuso del consenso para inclinarse en cambio por la adopción automática. "Ahí es cuando, después de Montreal, empezó a hablarse del Órgano de Apelación", recordaba una negociadora canadiense.[11] La principal cuestión pendiente era la adopción automática de los informes de los grupos especiales y "conseguir que los grandes, en especial los estadounidenses y los europeos, firmaran todo ello. Así es como nació el Órgano de Apelación. Fue para asegurar la adopción de los informes de los grupos especiales".

El Órgano de Apelación

El Órgano de Apelación constituye una de las principales diferencias entre el sistema de solución de diferencias de la OMC y del GATT. Está compuesto por siete personas que tienen un mandato de cuatro años (que puede ser renovado una vez), todos los cuales tienen rectitud e integridad reconocidas y figuran entre los miembros más experimentados y fiables de la comunidad del comercio. Cuando se apelan las decisiones de los grupos especiales, se nombra a tres Miembros del Órgano de Apelación al azar, quienes a continuación tienen un plazo de 90 días para formular una decisión. "Eso también nos fuerza a estar al tanto incluso antes de que se presente la apelación" -según el Miembro del Órgano de Apelación Ujal Bhatia (véase el Apéndice Biográfico, página 632)- de forma que "cuando se pone a nuestra disposición un informe se espera que todos nosotros, los siete Miembros, hayamos leído todos los informes de los grupos especiales".[12] Los tres Miembros consultan con todos los demás Miembros del Órgano de Apelación antes de emitir una resolución a fin de evitar contradicciones y garantizar la coherencia y la colegialidad. Aunque el Órgano de Apelación técnicamente no funcione respetando la norma *stare decisis*, en la práctica sus decisiones han ido constituyendo un cuerpo coherente de jurisprudencia. "Estamos dentro de un sistema de acuerdos comerciales" -parafraseando algo que el Juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos Charles Evans Hughes dijo respecto a la Constitución en 1907-[13] "pero la norma comercial es lo que los Miembros del Órgano de Apelación dicen que es".

Los asuntos se distribuyen de forma aleatoria y por rotación. El artículo 6 de los Procedimientos de Trabajo para el Examen en Apelación establece que los Miembros integrantes de una sección "serán seleccionados por rotación, teniendo en cuenta los principios de selección aleatoria, imprevisibilidad de la selección y oportunidad de actuar de

todos los Miembros con independencia de su origen nacional". Said El Naggar (véase el Apéndice Biográfico, página 646), que fue uno de los Miembros originales del Órgano de Apelación, preparó un método para realizar esta selección aleatoria. Los Miembros del Órgano de Apelación extraen una ficha numerada de una bolsa y registran el número que hay en ella, que a continuación se utilizará para identificarles y servirá para asignarles los asuntos en función de un esquema matemático. Este método garantiza que nadie sabe de antemano qué asuntos se le asignarán o cuál de sus colegas será escogido para constituir la misma sección del Órgano de Apelación. Una vez que se ha hecho la asignación del asunto, el único motivo aceptable para que un Miembro del Órgano de Apelación no lo acepte es el conflicto de intereses; ser ciudadano de una de las partes en la diferencia no impide la participación en la sección del Órgano de Apelación que dirimirá el asunto. Un miembro del Órgano de Apelación no puede alegar la urgencia de otros asuntos. La remuneración mensual por disponibilidad, que reciben los Miembros del Órgano de Apelación, tiene por finalidad garantizar que cualesquiera que sean las otras obligaciones que puedan tener (entre otras, de enseñanza o de prestación de servicios en grupos especiales de arbitraje) no interferirán con su disponibilidad para desempeñar sus funciones en el Órgano de Apelación.

A diferencia de las detalladas instrucciones que los negociadores dieron a los grupos especiales de solución de diferencias, en el ESD no incluyeron muchas directrices para el Órgano de Apelación con respecto a sus procedimientos y a su modo de operar y funcionar. El ESD establece sencillamente que "[s]e prestará al Órgano de Apelación la asistencia administrativa y jurídica que sea necesaria" (párrafo 7 del artículo 17), que los gastos de sus miembros "se sufragarán con cargo al presupuesto de la OMC" (párrafo 8 del artículo 17), y que "[e]l Órgano de Apelación, en consulta con el Presidente del OSD y con el Director General, establecerá los procedimientos de trabajo y dará traslado de ellos a los Miembros para su información" (párrafo 9 del artículo 17). Debra Steger, que ocupó el cargo de primera directora de la Secretaría del Órgano de Apelación, recuerda que el establecimiento del nuevo órgano en 1995 planteó muchas dificultades. Aunque se había asignado un pequeño presupuesto, la Secretaría de la OMC inicialmente no esperaba que hubiera muchos casos de apelación y esperaba que los Miembros del Órgano de Apelación estuvieran en Ginebra solo ocasionalmente. Sin embargo, la Sra. Steger creyó desde el primer momento que era necesario establecer una secretaría distinta para el Órgano de Apelación si se quería mantener y garantizar su independencia de los funcionarios de la Secretaría de la OMC que trabajaban con los grupos especiales. Los procedimientos para el nombramiento de los miembros del nuevo Órgano de Apelación y los procedimientos de trabajo de este tuvieron que establecerse muy rápidamente porque la primera apelación se produjo a principios de 1996.

Cuando se propuso por primera vez en la Ronda Uruguay la creación del Órgano de Apelación, los proponentes creían que solo se recurriría a él en pocas ocasiones, por ejemplo, porque se alegara una influencia inadecuada sobre un grupo especial o por defectos flagrantes en la interpretación de las normas por un grupo especial. Por ejemplo, John Jackson fue un temprano defensor de un mecanismo de este estilo (que él denominaba "tribunal de apelación") pero también pedía que se establecieran normas para asegurar "que no se apelara en todos los asuntos", ya que en ese caso el proceso correría peligro de "sencillamente prolongarse, sin

ganancias sustanciales".[14] En retrospectiva, es evidente que las expectativas no eran realistas: cualquier Ministro de Comercio que tenga que explicar al Presidente o al Primer Ministro, por no hablar de los colegas del gobierno, al Parlamento o a los grupos industriales afectados, que se ha perdido un asunto en el OSD querrá demostrar que el ministerio tomó todas las medidas posibles para defender las leyes del país, en especial si se encuentra ante la situación de tener que pedir al Parlamento que derogue o revise una ley. Cualquier actitud que no sea una defensa vigorosa y exhaustiva sería políticamente insostenible. Parece que este simple cálculo escapó a los negociadores del ESD durante la ronda.

La expectativa de que no se apelaría más que en unos pocos asuntos pronto resultó claramente inexacta. Durante los primeros años, todos los informes de grupos especiales fueron objeto de apelación y las cuestiones jurídicas eran con frecuencia nuevas, y como resultado se multiplicó la labor del Órgano de Apelación. Sus Miembros tuvieron también que actuar como árbitros en los asuntos relativos al "plazo prudencial" a que se hace referencia en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, contando con el apoyo del personal de la Secretaría del Órgano de Apelación. Debido a la brevedad de los plazos para presentar una apelación, y con el fin de deliberar e intercambiar opiniones eficazmente con sus colegas, era importante que los Miembros del Órgano de Apelación pasaran tiempo en Ginebra trabajando juntos en los casos. Aunque es un "tribunal permanente", sus miembros son remunerados sobre la base de una dedicación parcial. Reciben una remuneración por disponibilidad que les compensa por el hecho de estar disponibles a lo largo de todo el año y también reciben una tarifa diaria por trabajar en los asuntos, junto con unas dietas para sufragar sus gastos en Ginebra. Algunos han optado por alquilar un alojamiento en Ginebra durante su mandato.

El Órgano de Apelación ha influido en la jurisprudencia de la OMC de forma directa e indirecta. La influencia directa es la más evidente y tiene lugar mediante las decisiones que dicta. Estas decisiones implican resoluciones sobre el sentido de los Acuerdos de la OMC así como sobre el desarrollo de las propias diferencias, como en el caso de sus resoluciones con respecto a los abogados externos y los escritos *amicus curiae* (véase más adelante). La existencia del Órgano de Apelación ha influido también de forma indirecta en asuntos al dar a los integrantes de los grupos especiales un incentivo para adoptar decisiones "a prueba de apelación". En el sistema de la OMC, es más probable que los integrantes de los grupos especiales estén comprometidos con sus decisiones y quieran evitar la crítica implícita que supone una revocación. Esta motivación puede explicar la creciente longitud y complejidad de las decisiones que publican los grupos especiales. Preocupaciones similares empujan también a los países a insistir en que, al menos, uno de los integrantes de los grupos especiales sea abogado y a preferir que el presidente sea también un abogado. En el sistema del GATT, la mayoría de los miembros de los grupos especiales procedían de las misiones locales y normalmente eran diplomáticos más que abogados (con independencia de lo que dijeran sus diplomas).

Reajustes en el funcionamiento del ESD

Las normas y procedimientos por los que se rigen los asuntos de solución de diferencias han sido objeto de reajustes desde la Ronda Uruguay como consecuencia de la práctica, en

especial mediante algunas decisiones históricas del Órgano de Apelación, y a través de lo que se conoce como Proceso Jara. El Órgano de Apelación estableció un importante precedente cuando resolvió que los grupos especiales pueden tener en cuenta escritos *amicus curiae* (amigos del tribunal). Este es un principio que se estableció en 1998 en el asunto *Estados Unidos – Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*[15] y se reafirmó en varios asuntos posteriores. El Órgano de Apelación consideró que la autorización general de que los grupos especiales recabaran información de cualquier fuente que estimasen conveniente (según establece el artículo 13 del ESD) y de seguir o no seguir el Procedimiento de trabajo que se recoge en el Apéndice 3 del ESD (con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 del ESD) permite que los grupos especiales acepten o rechacen información y asesoramiento aunque no hayan sido solicitados. Esta cuestión sigue siendo motivo de desacuerdo entre los Miembros de la OMC, muchos de los cuales consideran que en los procedimientos de solución de diferencias en la OMC solo pueden intervenir Miembros y no consideran que puedan desempeñar papel alguno otras partes, interesados o expertos, y sienten desconfianza frente a cualquier intervención de organizaciones no gubernamentales. Los países en desarrollo en especial tienden a adoptar posiciones cautas sobre este asunto.

Todavía más importante fue la decisión de 1997 del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas – Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* (más conocido como *Banano III*) de que los Miembros pueden estar representados por abogados externos. Cuando Santa Lucía intentó por primera vez que intervinieran abogados privados durante las deliberaciones del grupo especial hubo gran oposición y se desaconsejó esta práctica, pero el Órgano de Apelación lo permitió y modificó así el carácter de los asuntos de solución de diferencias. En su opinión, no había ninguna disposición en el Acuerdo sobre la OMC, en el ESD o en los Procedimientos de trabajo "que especifique quienes pueden representar a un gobierno en la exposición de sus argumentos en una audiencia del Órgano de Apelación", y que "[e]n lo que respecta a la práctica del GATT, en ningún informe de un grupo especial anterior se hace referencia expresa a esta cuestión en el contexto de las reuniones del Grupo Especial con las partes". Señaló además que:

> conviene destacar que la representación por asesores jurídicos elegidos por el propio gobierno puede tener especial importancia -especialmente en el caso de los países en desarrollo Miembros- para hacer posible la plena participación en los procedimientos de solución de diferencias. Además, dado que, con arreglo a su mandato, el Órgano de Apelación solo debe examinar las cuestiones de derecho abordadas en los informes de los grupos especiales o las interpretaciones jurídicas que estos hayan formulado, la posibilidad de que los gobiernos estén representados en el procedimiento del Órgano de Apelación por asesores jurídicos debidamente preparados reviste especial importancia.[16]

Esta decisión ha llevado a que abogados especializados en derecho comercial que ejercen en el ámbito privado sean acreditados para formar parte de las delegaciones que representan a los Miembros de la OMC en asuntos de solución de diferencias. Esta decisión constituye

también un medio indirecto a través del cual la OMC flexibiliza de forma parcial e indirecta la norma general de que las diferencias se planteen exclusivamente entre Estados, y de que las personas privadas no tengan derecho a intervenir. Las empresas privadas y las asociaciones empresariales todavía no tienen, de manera independiente, un reconocimiento en la OMC pero, no obstante, pueden pedir a los gobiernos Miembros que planteen reclamaciones en su nombre. Al formular ese tipo de solicitudes pueden ahora comprometerse a financiar los considerables honorarios jurídicos que frecuentemente supone un asunto. Este puede ser uno de los motivos por los que los países en desarrollo se muestran menos reacios a presentar reclamaciones formales en la OMC. En la etapa del GATT, estos países quizá no tenían ni siquiera una misión permanente en Ginebra y mucho menos una misión dotada de personal con experiencia para litigar, pero las cosas son bastante diferentes cuando los expertos y la financiación se pueden obtener de manera externa.

El denominado Proceso Jara es otro mecanismo más de reforma del sistema. Este proceso, que lleva el nombre del Director General Adjunto Alejandro Jara, tiene por objeto hacer que los procedimientos de solución de diferencias sean más eficaces y cuesten menos. En cuestión están las cargas impuestas por un sistema más judicializado, que se miden tanto por el tiempo que los integrantes de los grupos especiales deben dedicar al desempeño de sus funciones como por los costos presupuestarios de traducir e incluso transportar los documentos. Algunos integrantes de grupos especiales informan de que los documentos en papel que reciben de las partes son excesivos. “En ocasiones juegan a ser abogados” -ha observado un integrante de grupo especial- “y por eso te inundan con toda clase de documentos que carecen de pertinencia”.[17] El Proceso Jara tiene por finalidad reducir esa marea a dimensiones manejables e introducir otras reformas, de carácter complementario, en el proceso.

Este es un ejemplo de cómo las reformas y las innovaciones pueden generar una demanda de nuevos cambios. La reforma del ESD provocó un aumento de asuntos; la creación del Órgano de Apelación alentó a los reclamantes, a los demandados y a los integrantes de los grupos especiales a adoptar un enfoque más legalista de los asuntos; y la intervención de abogados privados no redujo el interés por crear ristras de documentos todavía más largas. El resultado neto ha sido un aumento de los costos de los distintos asuntos y del sistema en su conjunto. El Sr. Jara, a petición del Director General Pascal Lamy, inició un proceso de investigación de hechos y de consultas en 2010, buscando lograr mayor eficacia en las actuaciones de los grupos especiales con el fin de reducir las cargas financieras y humanas. Recabó muchas ideas, pero subrayó que las posibles reformas tenían que ser compatibles con las normas vigentes; solo se podrían considerar cambios si no suponían modificar el ESD. También insistió en que los cambios no debían menoscabar la reputación y los resultados del sistema. En este proceso, el Sr. Jara se basó principalmente en la flexibilidad establecida por los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del ESD, que obligan a los grupos especiales a respetar los procedimientos establecidos en el Apéndice 3 del ESD “a menos que el grupo especial acuerde otra cosa tras consultar a las partes en la diferencia” e indican que en el procedimiento de los grupos especiales “deberá haber flexibilidad suficiente para garantizar la calidad de los informes sin retrasar indebidamente los trabajos de los grupos especiales”.

Una de las reformas que se plantearon fue la denominada propuesta sobre el examen en dos fases, un proceso en el que las primeras comunicaciones escritas de las partes, las réplicas y las comunicaciones de los terceros se envían al grupo especial antes de la primera audiencia. Esta reforma, observó Jara (2012), "probablemente retrasaría la primera audiencia con las partes", pero podría también "acelerar el procedimiento del grupo especial al mejorar la calidad de los debates de las partes sobre las cuestiones pertinentes, eliminando así probablemente algunos intercambios durante la etapa de preguntas y respuestas por escrito". También podría eliminar la necesidad de una segunda audiencia. Otra reforma era la entrega anticipada (indicativa) de preguntas a las partes antes de las audiencias. Los grupos especiales por lo general utilizan la primera audiencia sustantiva para determinar las cuestiones fácticas y jurídicas básicas y a veces las partes no están preparadas para responder a las preguntas que hacen los integrantes de los grupos especiales en estas reuniones. Por consiguiente, se propuso que los grupos especiales entregaran de forma anticipada una lista de las preguntas que podrían plantearse. Otra reforma especialmente importante permite utilizar medios electrónicos para presentar documentos. Otras reformas incluyen la fijación de plazos para las declaraciones orales, la distribución anticipada del programa propuesto o de la estructura de la reunión, la fijación de límites para las páginas que pueden tener los resúmenes y la reducción de los anexos. Además de acelerar el proceso, estas reformas han reducido también el número de páginas que se presentan y que, por consiguiente, deben traducirse (con un costo elevado) y enviarse a los integrantes de los grupos especiales. En 2010, en una iniciativa conexa, la OMC desarrolló una base de datos digital con información sobre todos los asuntos tratados anteriormente por grupos especiales y por el Órgano de Apelación. El propósito de la base de datos es facilitar la consulta y el acceso a los informes de solución de diferencias y documentos conexos.

Utilización del Entendimiento sobre Solución de Diferencias

En las páginas siguientes analizamos las estadísticas descriptivas de los asuntos planteados en el marco del ESD. Antes de examinar las cifras, debe subrayarse que la aritmética de la solución de diferencias puede ser peculiar. La unidad de medida que se utiliza de aquí en adelante es la reclamación, el primer paso formal que un Miembro, y a veces un grupo de Miembros que actúan de común acuerdo, adoptará en un asunto contra otro Miembro. No todas las reclamaciones pasarán por todas las etapas del procedimiento: la presentación de la reclamación, la constitución de un grupo especial, la publicación y adopción del informe de ese grupo especial y (si una de las partes, o ambas, recurren en apelación respecto de las decisiones) el examen por el Órgano de Apelación. La tasa de mortalidad de los asuntos es en realidad bastante elevada, en especial en las primeras etapas de su existencia. Entre 1995 y 2011 se presentaron 427 solicitudes de celebración de consultas, pero solo 232 de estos asuntos dieron lugar a una decisión de establecer un grupo especial. Esto significa o bien que el solicitante y el demandado pudieron resolver la cuestión en esta etapa, o que el solicitante (por cualquier motivo) optó por no proseguir el asunto. En 29 de estos 232 asuntos, nunca se llegó realmente a constituir un grupo

especial. De los 204 casos en los que se constituyó un grupo especial, en 96 se llegó a una solución mutuamente convenida o se retiraron las reclamaciones en algún momento del procedimiento, lo que equivale al 22,5% de todas las reclamaciones. Al final, solo se distribuyeron 146 informes de grupos especiales, es decir, poco más de un tercio (34,2%) de todos los asuntos pasaron por todo el procedimiento, desde la reclamación hasta el informe.

Los números se complican más a causa de la multiplicidad de asuntos que puede suscitar una sola cuestión. A veces varios Miembros presentan una reclamación conjunta contra un solo Miembro, mientras que en otros casos son varios los Miembros que presentan reclamaciones distintas contra un Miembro. En este último caso, es frecuente que las reclamaciones se acumulen para ser examinados por un solo grupo especial. En ocasiones una diferencia deriva en otras, en especial si el reclamante en el asunto inicial no está satisfecho con las medidas que el demandado ha adoptado para dar cumplimiento a una resolución que no le es favorable. En el caso de la Unión Europea, también es posible que un Miembro presente varias reclamaciones similares contra más de uno de los miembros de la Unión Europea, en lugar de una sola reclamación contra la Unión Europea en su conjunto. Por todos estos motivos, algunos asuntos tienen más presencia en las estadísticas que otros. No hemos intentado en ningún caso refundir múltiples procedimientos en uno solo ya que sencillamente hay demasiados motivos por los que asuntos aparentemente conexos dan origen a uno o a varios asuntos y no hay ninguna norma para refundir adecuadamente todos ellos. Por consiguiente, los lectores deben ser conscientes de que, como frecuentemente es el caso en los exámenes de estadísticas descriptivas, debe considerarse que las cifras aquí recogidas ofrecen un panorama general de tendencias amplias más que una representación de la realidad exacta en términos matemáticos.

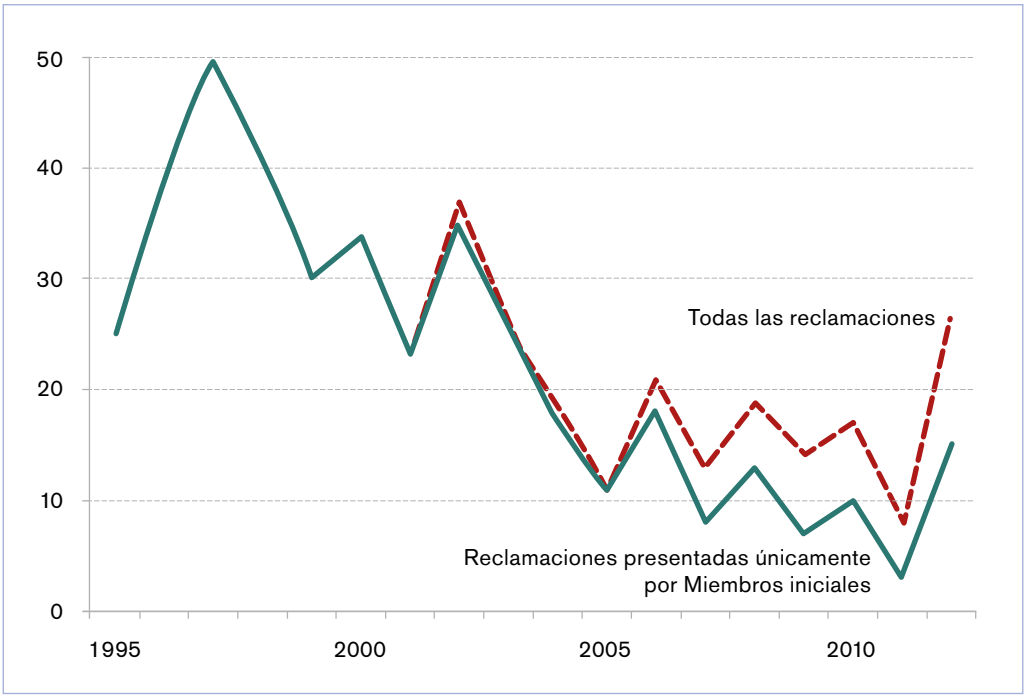
También debe destacarse que no se ha pretendido de ningún modo ponderar los casos en función de su valor económico o su importancia jurídica. Resulta bastante evidente que en algunos casos intervienen volúmenes mayores de comercio que en otros. Si hubiera que sumar, por ejemplo, los miles de millones de dólares y euros que estaban en juego en la diferencia entre Boeing y Airbus, el resultado podría superar el valor combinado de la mayoría de los demás asuntos que se han sometido al OSD. En el mismo sentido, algunos asuntos tienen más importancia que otros debido a las cuestiones de que se trata y por los precedentes que se podrían establecer. El espacio no nos permite un análisis detallado de tales distinciones.

El ritmo decreciente de las reclamaciones

Teniendo presentes estas observaciones, empezaremos observando que las reclamaciones han mostrado tendencia a disminuir desde los primeros años a partir de la creación de la OMC. Eso es lo que se deduce de los datos que se reproducen en el gráfico 7.1, que muestran que las reclamaciones llegaron a un máximo en 1997 y disminuyeron bruscamente desde entonces. En números redondos, la cantidad de diferencias en la OMC empezó representando un promedio de poco más de tres reclamaciones mensuales entre 1995 y 2000, luego

disminuyó a poco menos de dos reclamaciones mensuales entre 2001 y 2006, y disminuyó todavía más entre 2007 y 2012, período durante el cual se presentó aproximadamente una reclamación cada cinco semanas. Dicho de otro modo, en los 6 años comprendidos entre 1995 y 2000 se presentaron casi tantas reclamaciones como en los 12 años comprendidos entre 2001 y 2012. La disminución es todavía mayor si se contabilizan únicamente las reclamaciones presentadas por o contra los países que eran Miembros iniciales de la OMC y, de este modo, se excluyen las reclamaciones en las que intervienen países que se han adherido a la OMC. Si consideramos solo los asuntos en los que Miembros iniciales de la OMC eran los demandados o figuraban entre los reclamantes, y por tanto comparamos manzanas con manzanas, el ritmo al que se presentaron reclamaciones disminuyó desde un promedio anual de 36,5 entre 1995 y 2000 hasta un promedio anual de 9,2 desde 2007 a 2012. Los Miembros que se han adherido a la OMC, como Ucrania, Viet Nam y, sobre todo, China, han intervenido como reclamantes y demandados en un número creciente de diferencias. Estos Miembros han compensado en gran parte el impulso perdido por los Miembros iniciales.

Gráfico 7.1. Reclamaciones presentadas al amparo del ESD, 1995-2012



Fuente: Cálculos realizados sobre la base de datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

Nota: Las "reclamaciones presentadas únicamente por Miembros iniciales" excluyen aquellos asuntos en los que el demandado o uno de los reclamantes era un Miembro que se adhirió a la OMC entre 1996 y 2012.

Los datos muestran también un brusco salto en el número de reclamaciones presentadas en 2012, de las que casi la mitad fueron presentadas por o contra Miembros que se habían adherido a la OMC desde 1995 (especialmente China). Este salto fue tan grande que exigió una reasignación de recursos en la Secretaría de la OMC para hacer frente a este aumento de asuntos. En el momento en que se escribe este libro, aún no se puede saber si este año constituye una anomalía o el inicio de una nueva tendencia. De momento, podemos tratarlo provisionalmente como parte de un período más largo en el que, en promedio, el volumen de diferencias es notablemente inferior a lo que había sido en períodos anteriores. En el análisis estadístico que sigue, las cifras registradas en 2012 se consideran parte del período comprendido entre 2007 y 2012 y los datos muestran que durante estos seis años el número de reclamaciones presentadas fue, en conjunto, inferior al de las reclamaciones presentadas en cualquier período de seis años anterior.

Para explicar esta disminución de las diferencias cabe mencionar al menos dos motivos. Como se analiza más adelante, uno de estos motivos es el ritmo mucho más lento con el que los Estados Unidos y la Unión Europa plantean reclamaciones entre sí. Sin embargo, esta observación quizá lo único que haga es plantear otra pregunta, porque no resulta evidente la causa por la que estos dos Miembros, que figuran entre los más grandes, presentaron menos reclamaciones. El segundo motivo ayuda a explicar por qué otros Miembros plantearon menos reclamaciones contra estos dos: se produjo una desaceleración del ritmo de la actividad en materia de medidas antidumping, tanto por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea como por parte de otros Miembros, lo que repercutió en una de las principales causas para que se plantearan reclamaciones contra Bruselas y Washington.

Quién plantea reclamaciones contra quién

No todos los Miembros de la OMC plantean reclamaciones ante el OSD, o son objeto de ellas. Se eleva a 44 el número de Miembros de la OMC que no han participado en un asunto de solución de diferencias, ni como partes ni como terceros, entre 1995 y 2012, es decir, cerca de un tercio del total de los Miembros (véanse los datos sobre la participación de países en el Apéndice 7.2). Otros 35 Miembros participaron exclusivamente como terceros en al menos un asunto de solución de diferencias en el que no eran ni reclamantes ni demandados. En algunos casos, actuaron así porque existía un interés nacional identificable en el asunto, y en algunos casos porque siguieron el consejo de la Secretaría de la OMC de que es bueno participar como tercero para acumular alguna experiencia práctica sobre cómo se desarrollan las diferencias. Por ejemplo, China actuó como tercero en 92 asuntos en 2012, motivada en parte por el objetivo de formar a sus funcionarios. Un efecto colateral de esta decisión fue que contribuyó a la escasez de ciudadanos chinos que son integrantes de grupos especiales. En resumen, exactamente la mitad del total de 158 Miembros que tiene la OMC tienen poca o ninguna experiencia en la aplicación del ESD.

La Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) registra el mayor número de asuntos, de forma que es a sus miembros a quienes debemos mirar para

encontrar una explicación a esta disminución. En este caso, la lógica del enfoque "ojo por ojo" es ineludible. Si el Miembro A presenta una reclamación contra el Miembro B, hay una clara posibilidad de que el Miembro B responda con la misma moneda. En cambio, si el ritmo de las reclamaciones del Miembro A contra el Miembro B disminuye, el resultado puede acentuarse a causa de una reducción por reciprocidad de las reclamaciones planteadas por el Miembro B. Por ejemplo, esta parece haber sido la causa de que disminuyera el ritmo de las reclamaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Como se muestra en el cuadro 7.2, el número de reclamaciones que estos dos Miembros plantearon el uno contra el otro se movió aproximadamente en paralelo durante tres períodos, y fue recíprocamente alto entre 1995 y 2000 y luego disminuyó a un ritmo recíprocamente bajo entre 2007 y 2012.

Cuadro 7.2. Participación de los Estados Unidos y la Unión Europea en asuntos de solución de diferencias en la OMC, 1995-2012

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
Asuntos entre la UE y los EE.UU.	**46 (21,0 %)**	**15 (11,0 %)**	**3 (3,1 %)**	**64 (14,1 %)**
Reclamaciones de la UE contra los EE.UU.	22 (10,0 %)	9 (6,6 %)	1 (1,0 %)	32 (7,0 %)
Reclamaciones de los EE.UU. contra la UE	24 (11,0 %)	6 (4,4 %)	2 (2,0 %)	32 (7,0 %)
Asuntos contra otros Miembros	**77 (35,2 %)**	**22 (16,1 %)**	**27 (27,6 %)**	**126 (27,8 %)**
Reclamaciones de la UE contra otros Miembros	33 (15,1 %)	12 (8,8 %)	10 (10,2 %)	55 (12,1 %)
Reclamaciones de los EE.UU. contra otros Miembros	44 (20,1 %)	10 (7,3 %)	17 (17,3 %)	71 (15,6 %)
Asuntos planteados por otros Miembros	**47 (21,5 %)**	**57 (40,6 %)**	**37 (37,8 %)**	**141 (31,1 %)**
Reclamaciones contra la UE	19 (8,7 %)	20 (14,6 %)	15 (15,3 %)	54 (11,9 %)
Reclamaciones contra los EE.UU.	28 (12,8 %)	37 (26,0 %)	22 (22,4 %)	87 (19,2 %)
Participación de los EE.UU./la UE como terceros	**18 (8,2 %)**	**16 (11,7 %)**	**15 (15,3 %)**	**49 (10,8 %)**
Participación solamente de la UE en asuntos en que no participaban los EE.UU.	2 (0,9 %)	1 (0,7 %)	3 (3,1 %)	6 (1,3 %)
Participación solamente de los EE.UU. en asuntos en que no participaba la UE	6 (2,7 %)	3 (2,2 %)	1 (1,0 %)	10 (2,2 %)
Participación tanto de la UE como de los EE.UU.	10 (4,6 %)	12 (8,8 %)	11 (11,2 %)	33 (7,3 %)
Participación total de la UE y/o de los EE.UU.	**188 (85,8 %)**	**110 (80,3 %)**	**82 (83,6 %)**	**380 (83,7 %)**
Como reclamantes y/o demandados	170 (77,6 %)	94 (68,6 %)	67 (68,4 %)	331 (72,9 %)
Como terceros	18 (8,2 %)	16 (11,7 %)	15 (15,3 %)	49 (10,8 %)
Asuntos en que no participaron ni la UE ni los EE.UU.	**31 (14,2 %)**	**27 (19,7 %)**	**16 (16,3 %)**	**74 (16,3 %)**
Número total de asuntos	**219 (100,0 %)**	**137 (100,0 %)**	**98 (100,0 %)**	**454 (100,0 %)**

Fuente: Cálculos realizados sobre la base de datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

Nota: Se ha tomado como base el año en que se presentó formalmente la reclamación. La información correspondiente a la Unión Europea incluye los asuntos en los que la Unión Europea actúa como tal, así como los asuntos en los que han participado Estados miembros individuales de la UE como demandados. Los Estados miembros de la UE nunca han sido reclamantes de manera individual. Algunos asuntos en los que la Unión Europea y/o los Estados Unidos son reclamantes, tanto entre sí como contra terceros, incluyen también como reclamante otro Miembro, o más, de la OMC.

Quizá lo más notable, y menos casual, es el hecho de que el número total de reclamaciones que la Unión Europea planteó contra los Estados Unidos fuera de 32, exactamente igual que el número total de reclamaciones que los Estados Unidos plantearon contra la Unión Europea. Los casos en que estos dos Miembros presentaron el uno contra el otro una reclamación representan más de un quinto del total de las reclamaciones que se presentaron durante los seis primeros años de existencia de la OMC. Este porcentaje se redujo aproximadamente a la mitad en el siguiente período de seis años y se redujo aún más en el período posterior. En términos absolutos, la reducción de reclamaciones fue incluso mayor. Entre 1995 y 2000 uno de estos dos grandes Miembros presentó una reclamación contra el otro casi cada seis semanas, pero entre 2007 y 2012 lo hicieron solo cada dos años. En igualdad de circunstancias, si estos dos Miembros hubiesen presentado el uno contra el otro tantas reclamaciones entre 2007 y 2012 como lo habían hecho entre 1995 y 2000, el número total de reclamaciones planteadas en esta última etapa de la OMC habría sido de 140, y no de 98. Estas 42 reclamaciones "que faltan" entre los Estados Unidos y la Unión Europea explican aproximadamente un tercio de la reducción de reclamaciones en la OMC.

Aunque los Estados Unidos y la Unión Europea planteen menos reclamaciones entre sí, eso no significa que, en términos generales, sean menos activos en el ámbito de solución de diferencias. En general, estos dos grandes Miembros intervinieron un porcentaje de todos los asuntos de solución de diferencias planteados desde que existe la OMC que oscila entre el 80% y el 85%, pero con el paso del tiempo su intervención ha ido pasando de asuntos transatlánticos (que representaban el 21,0% del total entre 1995 y 2000 frente al 3,1% entre 2007 y 2012) y contra terceros (35,2% entre 1995 y 2000 frente al 27,8% entre 2007 y 2012) a una participación cada vez mayor en calidad de terceros en las diferencias de otros Miembros (8,2% entre 1995 y 2000 frente al 15,5% entre 2007 y 2012). Otro cambio importante ha sido la reorientación de las reclamaciones, que han pasado de ser transatlánticas a ser transpacíficas. En marzo de 2004 se produjo un punto de inflexión cuando los Estados Unidos presentaron su primera reclamación contra China. Antes de ese momento, el 17,2% de todos los asuntos de solución de diferencias que se habían planteado en la OMC eran enfrentamientos directos entre los Estados Unidos y la Unión Europea (en las dos direcciones). Entre esa fecha y el final de 2012, las reclamaciones que los Estados Unidos plantearon contra China o (con menor frecuencia) a la inversa han representado el 11,4% de todas las reclamaciones.

El objeto de las reclamaciones, por tema y acuerdo

¿Cuáles son las cuestiones que predominan en los asuntos de solución de diferencias de la OMC? Como ya se indicó en el capítulo 2, la introducción de nuevas cuestiones en el sistema no tuvo una repercusión tan grande en las diferencias como cabría esperar. Como se muestra en el cuadro 7.3, las cuestiones tradicionales relacionadas con el comercio de mercancías generan todavía la gran mayoría de los asuntos. Dado que las medidas comerciales correctivas explican más de un tercio de todas las reclamaciones y las

cuestiones que afectan al comercio de productos agrícolas y de mercancías no agrícolas generaron cada una de ellas algo más de un cuarto de todas las reclamaciones, estos tres temas motivaron colectivamente el 88% de todas las reclamaciones durante los primeros 18 años de existencia de la OMC.

El objeto de las diferencias varía en función del demandado. El motivo más frecuente de reclamaciones entre 1995 y 2012 fueron las medidas comerciales correctivas de los Estados Unidos, en especial la legislación antidumping; más de uno de cada seis asuntos estuvo relacionado con este Miembro y con esta cuestión. La segunda causa más importante de reclamaciones fue la política agrícola de la Unión Europea. Estos dos temas muestran una continuidad real con la pauta de las diferencias en el período del GATT. China no era Miembro entre 1995 y 2000 y participó en pocas diferencias entre 2001 y 2006, pero fue objeto frecuente de reclamaciones entre 2007 y 2012. El mayor número de reclamaciones contra China en este último período se refiere al comercio de productos no agrícolas, que fueron objeto de una de cada nueve diferencias en la etapa más reciente de seis años de la OMC. El grupo más amplio de "otros países en desarrollo" (es decir, todos menos China) fueron los demandados en poco más de un tercio de todos los asuntos, que se dividieron casi por igual entre los que hacían referencia a medidas comerciales correctivas, los productos agrícolas y los productos no agrícolas. Apenas cuatro países, la Argentina, la India, México y la República de Corea, fueron los demandados en más de dos quintos de estos asuntos.

El objeto de las reclamaciones puede también desglosarse por acuerdos específicos y, más exactamente, por los artículos de estos acuerdos que se invocan en las reclamaciones. La información que se ofrece en el cuadro 7.4 presenta solo un atisbo del panorama total, y se ofrecen las estadísticas sobre un número seleccionado de disposiciones que se han invocado en las reclamaciones. Una observación interesante es que hay más casos basados en el trato nacional que en el trato NMF, una pauta que se mantiene tanto para el sector de las mercancías (en más asuntos se invoca el artículo III que el artículo I del GATT) como para el sector de los servicios (en más asuntos se invoca el artículo XVII que el artículo II del AGCS). Los datos muestran también cómo los asuntos relacionados con el acceso a los mercados de mercancías han sido mucho más numerosos que los relacionados con el acceso en sectores de servicios. No sorprende que las medidas comerciales correctivas sean causa frecuente de reclamaciones, pero realmente hay más reclamaciones motivadas por supuestos incumplimientos de las disposiciones sobre la publicación y la aplicación de los reglamentos comerciales (en general o como reclamación complementaria de otra reclamación sobre algún otro asunto) que sobre cualquier otra disposición de la normativa relativa a las medidas comerciales correctivas.

Cuadro 7.3. Asuntos de solución de diferencias en la OMC por objeto de litigio y demandado, 1995-2012

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
Medidas comerciales correctivas y medidas conexas	**57 (26,0 %)**	**69 (50,3 %)**	**31 (31,6 %)**	**157 (34,6 %)**
China	–	0 (0,0 %)	6 (6,1 %)	6 (1,3 %)
Unión Europea	3 (1,4 %)	6 (4,4 %)	4 (4,1 %)	13 (2,9 %)
Estados Unidos	29 (13,2 %)	37 (27,0 %)	13 (13,3 %)	79 (17,4 %)
Otros Miembros desarrollados	2 (0,9 %)	2 (1,5 %)	0 (0,0 %)	4 (0,9 %)
Otros Miembros en desarrollo	23 (10,5 %)	24 (17,5 %)	8 (8,2 %)	55 (12,1 %)
Mercancías no agrícolas	**64 (29,2 %)**	**29 (21,2 %)**	**29 (39,6 %)**	**122 (26,9 %)**
China	–	4 (2,9 %)	11 (11,2 %)	15 (3,3 %)
Unión Europea	10 (4,6 %)	8 (5,8 %)	5 (5,1 %)	23 (5,1 %)
Estados Unidos	12 (5,5 %)	4 (2,9 %)	2 (2,0 %)	18 (4,0 %)
Otros Miembros desarrollados	11 (5,0 %)	2 (1,5 %)	2 (2,0 %)	15 (3,3 %)
Otros Miembros en desarrollo	31 (14,2 %)	11 (8,0 %)	9 (9,2 %)	51 (11,2 %)
Productos agropecuarios	**58 (26,5 %)**	**37 (27,0 %)**	**26 (26,5 %)**	**121 (26,7 %)**
China	–	0 (0,0 %)	3 (3,1 %)	3 (0,7 %)
Unión Europea	18 (8,2 %)	12 (8,8 %)	6 (6,1 %)	36 (7,9 %)
Estados Unidos	4 (1,8 %)	3 (2,2 %)	8 (8,2 %)	15 (3,3 %)
Otros Miembros desarrollados	11 (5,0 %)	8 (5,8 %)	1 (1,0 %)	20 (4,4 %)
Otros Miembros en desarrollo	25 (11,4 %)	14 (10,2 %)	8 (8,2 %)	47 (10,4 %)
Derechos de propiedad intelectual	**20 (9,1 %)**	**1 (0,7 %)**	**7 (7,1 %)**	**28 (6,2 %)**
China	–	0 (0,0 %)	2 (2,0 %)	2 (0,4 %)
Unión Europea	9 (4,1 %)	0 (0,0 %)	2 (2,0 %)	11 (2,4 %)
Estados Unidos	1 (0,5 %)	1 (0,7 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Otros Miembros desarrollados	4 (1,8 %)	0 (0,0 %)	3 (3,1 %)	7 (1,5 %)
Otros Miembros en desarrollo	6 (2,7 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	6 (1,3 %)
Servicios	**7 (3,2 %)**	**1 (0,7 %)**	**4 (4,1 %)**	**12 (2,6 %)**
China	–	0 (0,0 %)	4 (4,1 %)	4 (0,9 %)
Unión Europea	3 (1,4 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	3 (0,7 %)
Estados Unidos	0 (0,0 %)	1 (0,7 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
Otros Miembros desarrollados	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Otros Miembros en desarrollo	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Otros	**13 (5,9 %)**	**0 (0,0 %)**	**1 (1,0 %)**	**14 (3,1 %)**
China	–	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
Unión Europea	5 (2,3 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	5 (1,1 %)
Estados Unidos	4 (1,8 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	4 (0,9 %)
Otros Miembros desarrollados	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Otros Miembros en desarrollo	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	1 (1,0 %)	3 (0,7 %)
Total	**219 (100,0 %)**	**137 (100,0 %)**	**98 (100,0 %)**	**454 (100,0 %)**
China	–	4 (2,9 %)	26 (26,5 %)	30 (6,6 %)
Unión Europea	48 (21,9 %)	26 (19,0 %)	17 (17,3 %)	91 (20,0 %)
Estados Unidos	50 (22,8 %)	46 (33,6 %)	23 (23,5 %)	119 (26,2 %)
Otros Miembros desarrollados	32 (14,6 %)	12 (8,8 %)	6 (6,1 %)	50 (11,0 %)
Otros Miembros en desarrollo	89 (40,6 %)	49 (35,7 %)	26 (26,5 %)	164 (36,1 %)

Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

Nota: Los datos relativos a la Unión Europea incluyen al grupo en conjunto así como a los Estados miembros individuales de la UE. Los asuntos se computan dentro de la primera categoría de las aquí establecidas en que puedan incluirse. Por ejemplo, los asuntos antidumping relacionados con productos agrícolas se computan aquí en la categoría de medidas comerciales correctivas y no en la de agricultura, lo mismo que los asuntos relacionados con el banano se clasifican como diferencias relativas a los productos agrícolas y no como diferencias relativas a los servicios.

Cuadro 7.4. Frecuencia con la que son objeto de asuntos de solución de diferencias determinadas disposiciones de los Acuerdos de la OMC, 1995-2012

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
No discriminación				
Trato nacional (artículo III del GATT)	68 (31,1 %)	41 (29,9 %)	10 (10,2 %)	149 (32,8 %)
Trato NMF (artículo I del GATT)	59 (26,9 %)	36 (26,3 %)	24 (24,5 %)	119 (26,2 %)
Servicios: trato nacional (artículo XVII del AGCS)	9 (4,1 %)	3 (2,2 %)	6 (6,1 %)	18 (4,0 %)
Servicios: trato NMF (artículo II del AGCS)	9 (4,1 %)	1 (0,7 %)	1 (1,0 %)	11 (2,4 %)
Acceso a los mercados y cuestiones conexas				
Restricciones cuantitativas (artículo XI del GATT)	57 (26,0 %)	26 (19,0 %)	24 (24,5 %)	107 (23,6 %)
Listas de concesiones (artículo II del GATT)	42 (19,2 %)	26 (19,0 %)	17 (17,3 %)	85 (18,7 %)
Agricultura: acceso a los mercados (artículo 4)	31 (14,2 %)	13 (9,5 %)	6 (6,1 %)	50 (11,0 %)
Licencias de importación: licencias no automáticas (artículo 3)	22 (10,0 %)	5 (3,6 %)	4 (4,1 %)	31 (6,8 %)
Valoración en aduana (artículo VII del GATT)	9 (4,1 %)	3 (2,2 %)	5 (5,2 %)	17 (3,7 %)
Servicios: acceso a los mercados (artículo XVI)	7 (3,2 %)	1 (0,7 %)	6 (6,1 %)	14 (3,1 %)
Medidas comerciales correctivas y subvenciones				
Antidumping y medidas compensatorias (artículo VI del GATT)	21 (9,6 %)	44 (32,1 %)	25 (25,5 %)	90 (19,8 %)
Antidumping: determinación de la existencia de dumping (artículo 2)	25 (11,4 %)	27 (19,7 %)	16 (16,3 %)	68 (15,0 %)
Antidumping: pruebas (artículo 6)	24 (11,0 %)	25 (18,2 %)	16 (16,3 %)	65 (14,3 %)
Antidumping: iniciación y realización de la investigación (artículo 5)	23 (10,5 %)	26 (19,0 %)	12 (12,2 %)	61 (13,4 %)
Antidumping: determinación de la existencia de daño (artículo 3)	24 (11,0 %)	24 (17,5 %)	12 (12,2 %)	60 (13,2 %)
SMC: subvenciones prohibidas (artículo 3)	24 (11,0 %)	18 (13,1 %)	13 (13,3 %)	55 (12,1 %)
Antidumping: establecimiento y percepción (artículo 9)	11 (5,0 %)	20 (14,6 %)	15 (15,3 %)	46 (10,1 %)
Otros				
Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales (artículo X del GATT)	35 (16,0 %)	37 (27,0 %)	28 (28,6 %)	100 (22,0 %)
OTC: reglamentos técnicos (artículo 2)	23 (10,5 %)	9 (6,6 %)	11 (11,2 %)	43 (9,5 %)
Medidas MSF: derechos y obligaciones básicos (artículo 2)	17 (7,8 %)	12 (8,8 %)	10 (10,2 %)	39 (8,6 %)
Medidas MSF: evaluación del riesgo (artículo 5)	17 (7,8 %)	11 (8,0 %)	10 (10,2 %)	38 (8,4 %)

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos que figuran en: www.wto.org/spanis/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

Nota: Los datos relativos a la Unión Europea incluyen los asuntos en los que actuó la Unión Europea en conjunto así como los asuntos en que participaron sus Estados miembros. El cuadro no incluye referencias a los artículos de los acuerdos que guardan relación con la incorporación de compromisos previstos en las listas y los acuerdos, como el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC o el artículo 3 del Acuerdo sobre la Agricultura, o los que abarcan un acuerdo en general (por ejemplo, el artículo 1 del Acuerdo Antidumping).

Las reclamaciones también varían en función del reclamante y, en ese sentido, hay algunas diferencias importantes entre los enfoques que adoptan los países desarrollados y los países en desarrollo. Bown (2009) examinó los asuntos en función del nivel de "notoriedad" en la medida que, a juicio del reclamante, supuestamente era incompatible con las normas de la OMC. Dicho nivel abarcaba un espectro dividido en cuatro partes, desde las medidas más evidentemente

notorias (a saber, las órdenes de imposición de derechos antidumping y derechos compensatorios) hasta las menos notorias (a saber, subvenciones, otras medidas internas y restricciones a la exportación). Estableció dos pautas interesantes en los datos. La primera era que la Unión Europea y los Estados Unidos se centraban en las medidas menos notorias, de forma que la mayoría de las reclamaciones que se presentaron desde 1995 a 2008 iban dirigidas contra medidas de poca o mediana notoriedad. Esto indicaría que utilizaban el ESD como medio para definir el alcance de los compromisos de los países, con inclusión de la aclaración de ambigüedades en las "zonas grises", lo que es una forma de utilizar el mecanismo de solución de diferencias como seguimiento de las negociaciones. En cambio, era más probable que los países en desarrollo plantearan reclamaciones contra medidas que suponían unos niveles de notoriedad "evidentes" o medianos. La utilización que hacían del ESD tendía a centrarse menos en objetivos sistémicos que en la necesidad de hacer frente a motivos concretos de conflicto que se planteaban en sus relaciones comerciales con interlocutores específicos.

Diferencias sobre diferencias: asuntos basados en medidas comerciales correctivas

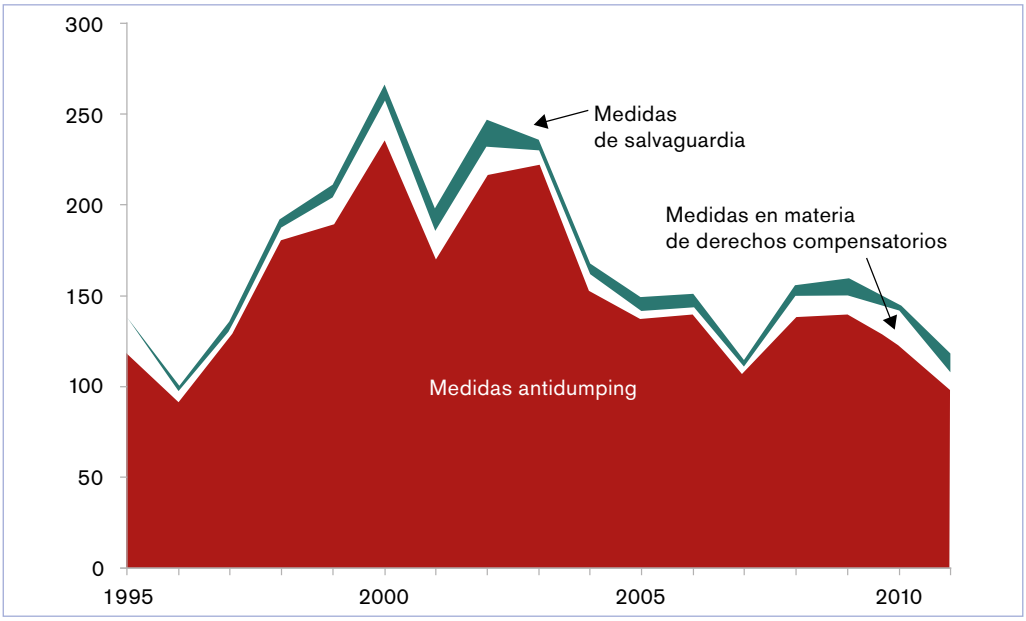
Como se ha indicado antes, un tercio de todos los asuntos de solución de diferencias se refieren a legislación antidumping y a legislación relativa a derechos compensatorios y medidas de salvaguardia. Estas disposiciones se denominan colectivamente medidas comerciales correctivas, aunque subsidiariamente se pueden denominar leyes sobre el comercio desleal[18] (designación que tiene un doble sentido) o mecanismos de protección contingente. Cada una de ellas permite la imposición temporal de restricciones a la importación: se pueden imponer órdenes antidumping para compensar el grado en que las mercancías se venden a un precio inferior a su valor justo, se pueden imponer derechos compensatorios para corregir el efecto de las subvenciones y las salvaguardias permiten la imposición de aranceles a las importaciones que causen un daño grave a ramas de producción nacional. Al margen de cómo se deban denominar estas leyes, fueron un medio importante para los países desarrollados y unos pocos países en desarrollo de restringir las importaciones en el período del GATT y han llegado a ser empleadas con más frecuencia por los países en desarrollo en el período de la OMC. Este mayor uso por los países en desarrollo se puede atribuir en parte a las restricciones que se impusieron en la Ronda Uruguay al recurso a las disposiciones sobre balanza de pagos del artículo XII y la sección B del artículo XVIII del GATT.[19] Al quedar ahora el acceso a estas protecciones limitado por las cláusulas del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos, y también debido al aumento de sus propios niveles de importación (en especial de otros países en desarrollo), han recurrido a otros medios para responder a las importaciones que causen daño y sean supuestamente objeto de comercio desleal. También puede atribuirse en parte a los movimientos de "retroceso" que produjo la liberalización realizada por algunos países a nivel mayorista (liberando los tipos de cambio) y a nivel minorista (en sectores que anteriormente estaban restringidos).

El número de diferencias planteadas como consecuencia de medidas comerciales correctivas por lo general es acorde con el uso real de estas medidas. Como puede observarse en el cuadro 7.3, el número de diferencias planteadas en la OMC dentro de esta categoría pasó de 57, de 1995 a

2000, a 69, de 2001 a 2006, antes de disminuir a 31 entre 2007 y 2012. Esta pauta es aproximadamente la misma que puede observarse en el gráfico 7.2. Combinando estos tres tipos de medidas, los Miembros de la OMC pasaron de un promedio de 155,4 casos anuales de adopción de medidas entre 1995 y 1999 a 223,4 casos anuales entre 2000 y 2004 (un aumento del 43,8%), pero entre 2005 y 2009 el promedio había disminuido a 146,2 casos anuales (5,9% inferior al nivel de 1995 a 1999). Esta tendencia al aumento y luego a la disminución en el uso se produjo en relación con los tres tipos de medidas. Los datos confirman así la expectativa general de que la actividad en el marco del OSD refleje la actividad en el mundo exterior.

La pregunta más intrigante y compleja es si esta doble disminución indica una relación de causalidad en una dirección o en otra. Es decir, ¿hay menos reclamaciones en el marco del OSD porque el número de casos de aplicación de medidas comerciales correctivas ha disminuido o hay menos asuntos relacionados con medidas comerciales correctivas debido a las resoluciones del OSD? El espacio no nos permite hacer un examen exhaustivo de esta pregunta pero, las estadísticas descriptivas que exponemos a continuación establecen una presunción razonablemente firme de que las medidas adoptadas en el marco de legislación sobre salvaguardias ha disminuido debido a la aplicación del ESD y, en especial, por lo que respecta al recurso a salvaguardias por países desarrollados. Sin embargo, en el caso de las leyes antidumping y en materia de derechos compensatorios los datos parecen denotar que ha sido la utilización de estas leyes lo que ha hecho aumentar el número de diferencias más que al contrario.

Gráfico 7.2. Medidas adoptadas por los Miembros de la OMC en el marco de legislación sobre medidas comerciales correctivas, 1995-2011



Fuentes: Cálculos realizados a partir de datos que figuran en: www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByRepMem.xls (antidumping), www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/scm_s.htm (derechos compensatorios) y www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/SG-Measures_By_Reporting_Member.xls (salvaguardias).

Leyes antidumping y en materia de derechos compensatorios

Las leyes antidumping son con diferencia la medida comercial correctiva más utilizada tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo. En el apéndice 7.3 se resumen los datos sobre la utilización de ese mecanismo por 11 Miembros seleccionados de la OMC durante la última parte del período del GATT y el período de la OMC. El número real de órdenes impuestas por estos países fue casi idéntico en los dos períodos. Si dejamos a China al margen y tenemos en cuenta el hecho de que ni siquiera tenía una legislación antidumping antes de 1997, los países que figuran en el cuadro adoptaron medidas 98,5 veces anuales entre 1989 y 1994, y 98,6 veces anuales entre 1995 y 2010. Si se añade China, el ritmo durante el período de la OMC aumenta a 107,7 veces anuales. Sin embargo, la distribución de las medidas por países se modificó de forma considerable y los cuatro países desarrollados, que imponían el 89,8% de las órdenes en la última parte del período del GATT, solo han impuesto en el período de la OMC el 38,7%. Todos los países desarrollados que figuran en el cuadro experimentaron una disminución en el ritmo anual de solicitudes de investigación y órdenes de imposición de derechos antidumping. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, el número de solicitudes de investigación disminuyó de 36,7 al año entre 1989 y 1994, a 26,0 entre 1995 y 2010, y el ritmo de las órdenes impuestas disminuyó de 20,7 a 15,4 en los mismos períodos. Ambas cifras disminuyeron también en los casos de Australia, el Canadá y los Estados Unidos. Los ritmos disminuyeron también por lo que respecta a México, pero este país constituye la excepción que confirma la regla: todos los demás países en desarrollo registraron un aumento en el número de solicitudes de investigación y (en la mayoría de los casos) de imposición de órdenes.

El aumento fue especialmente elevado en el caso de China y la India. Tras haber promulgado su legislación en 1997, China se ha convertido en el quinto usuario más importante de este mecanismo en el período de la OMC. La India pasó de ser uno de los usuarios menos frecuentes de legislación antidumping en la última parte del período del GATT a ser el usuario más importante en el período de la OMC. La creciente utilización de legislación antidumping por los países en desarrollo "era absolutamente previsible", en opinión de Stuart Harbinson, quien estuvo encargado de las negociaciones antidumping en la Ronda Uruguay en nombre de Hong Kong, cuando los países desarrollados se reservaron la posibilidad (y por tanto se la reservaron a todos) de utilizar leyes antidumping y al mismo tiempo excluyeron la utilización de otros mecanismos proteccionistas que anteriormente preferían los países en desarrollo. "Había habido una serie de iniciativas concertadas de los países desarrollados para utilizar medidas antidumping contra las economías emergentes y estas últimas habían aprendido la lección. Pero los países desarrollados se negaban todavía a aceptar la necesidad de una seria reforma".[20] El resultado neto no fue tanto la eliminación de las iniciativas proteccionistas sino su reorientación.

Los datos no procesados ofrecen una imagen contradictoria del efecto que los Acuerdos de la Ronda Uruguay tuvieron sobre el recurso de los países a las leyes antidumping. Es posible que las disciplinas impuestas por el Acuerdo Antidumping (denominado más formalmente Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994) expliquen en parte la disminución del uso por los países

desarrollados de la legislación antidumping. La prohibición de las restricciones "voluntarias" de las exportaciones por el Acuerdo sobre Salvaguardias podría haber frenado de manera indirecta la actividad antidumping en los Estados Unidos, en la medida en que evita la táctica antes preferida de inundar el sistema con solicitudes de imposición de derechos antidumping y compensatorios en la esperanza de forzar a los investigadores, sobrecargados de trabajo, a aceptar a cambio esas restricciones voluntarias de las exportaciones. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, la reforma de las disposiciones sobre balanza de pagos puede haber tenido (por los motivos que ya se han analizado) la consecuencia involuntaria de que la actividad se haya desplazado hacia las leyes antidumping. También vale la pena señalar que, con independencia de otros logros del Acuerdo Antidumping, los solicitantes han tenido de hecho más éxito después de la Ronda Uruguay que antes de ella. Las cifras muestran que, en promedio en un país, menos de la mitad (el 47,1%) de las solicitudes antidumping presentadas en la última parte del período del GATT concluyeron con la imposición de órdenes antidumping, pero que entre 1995 y 2010, más de tres quintos (62,7%) de ellas tuvieron éxito. El porcentaje de éxito aumentó tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Para lo que ahora nos ocupa, las estadísticas más notables del cuadro son las que muestran el porcentaje de órdenes de imposición de derechos antidumping que terminaron siendo impugnadas en el marco del ESD. Con independencia del hecho de que los asuntos relacionados con medidas comerciales correctivas sean la mayor fuente singular de reclamaciones, en el período de la OMC un 3,9% de todas las órdenes antidumping impuestas por estos 10 Miembros fueron impugnadas de esta forma. Esto representa realmente un aumento considerable con respecto a la última parte del período del GATT, cuando solo se impugnaba el 0,8% de ellas, pero también significa que un solicitante de una orden cuyas alegaciones hayan sido aceptadas en el marco de una de esas leyes enfrenta una probabilidad inferior a 1 entre 25 de tener que afrontar el costo adicional y la incertidumbre que supone defender (o confiar en el gobierno para que defienda) su victoria en el marco del OSD. Esta estadística pone seriamente en duda la expectativa de que las nuevas normas de solución de diferencias puedan haber frenado las medidas en el marco de leyes antidumping.

Esta observación necesita nuevas aclaraciones en el caso de los Estados Unidos por dos motivos. El primero es que un porcentaje mucho mayor de órdenes antidumping impuestas por los Estados Unidos son impugnadas. Solo el 1,4% de las órdenes de los Estados Unidos fueron impugnadas en el marco del mecanismo de solución de diferencias en la última parte del período del GATT, pero exactamente 10 veces ese porcentaje ha sido objeto de impugnación en el período de la OMC. En segundo lugar, algunas de las constataciones en asuntos de solución de diferencias en la OMC han dado lugar a cambios importantes en las medidas comerciales correctivas de los Estados Unidos. Un ejemplo es la Enmienda Byrd, una ley de 2000 en virtud de la cual los ingresos generados por medidas antidumping o en materia de derechos compensatorios se destinarían a la rama de producción perjudicada. Este instrumento legislativo, que incentiva en gran medida las solicitudes de investigación, fue declarado ilícito en la OMC por un grupo especial de solución de diferencias en septiembre de 2002. Aunque el Congreso de los Estados Unidos realmente no derogó la modificación hasta febrero de 2006 (y aun entonces la Enmienda Byrd siguió en vigor hasta

el 1º de octubre de 2007) la resolución demostró que los retoques realizados por el Congreso en las medidas comerciales restrictivas estaban sujetos a examen en la OMC. Lo mismo cabe decir de otra constatación, formulada en abril de 2004, contra la práctica de los Estados Unidos de la "reducción a cero", en virtud de la cual los márgenes negativos de dumping se eliminaban al calcularse el dumping. También en este asunto los Estados Unidos necesitaron varios años para ponerse en conformidad con la resolución, cosa que sucedió cuando el Departamento de Comercio anunció, en febrero de 2012, que pondría fin en general a la práctica de la reducción a cero no solo en las investigaciones antidumping sino también en los exámenes administrativos de las órdenes vigentes.

Así pues, el efecto neto es confuso. En el caso de los Estados Unidos cabría aducir que la correlación se produce en las dos direcciones: se presentan menos asuntos en el marco del ESD porque ha habido menos solicitudes y órdenes antidumping, y es posible que se presenten menos solicitudes porque algunos de los asuntos más importantes decididos en el marco del ESD han forzado cambios en la legislación estadounidense. Sin embargo, con respecto a los Miembros de la OMC en general, los datos muestran un aumento del porcentaje de éxito de los solicitantes de medidas antidumping, ninguna reducción neta del número de órdenes antidumping impuestas y un pequeño porcentaje de órdenes antidumping impugnadas en el marco del ESD. Las medidas adoptadas en el marco de esas leyes disminuyeron a partir de 2003 y, por consiguiente, también disminuyó el número de asuntos sometidos al OSD con motivo de ellas, pero es difícil sostener que el efecto neto de los Acuerdos de la Ronda Uruguay haya sido frenar la utilización de la legislación antidumping.

Las leyes en materia de derechos compensatorios no han registrado en absoluto las mismas consecuencias que las leyes antidumping. El número medio de órdenes en materia de derechos compensatorios impuestas por los nueve Miembros de la OMC a que se hace referencia en el cuadro 7.5, 8,1 por año, fue muy inferior al número de medidas antidumping. Lamentablemente los datos no son tan completos con respecto a estas leyes que con respecto a las leyes antidumping y, por consiguiente, resulta difícil hacer el mismo tipo de comparaciones a lo largo del tiempo. Sin embargo, es notable que mientras que los países utilizan con menos frecuencia la legislación en materia de derechos compensatorios, cuando en realidad la utilizan es más probable que esa utilización sea impugnada en el marco del ESD. Un quinto de las órdenes impuestas por estos países ha sido sometido al procedimiento de solución de diferencias. Cabría especular con que este porcentaje más elevado de impugnaciones pueda atribuirse al hecho de que las órdenes de imposición de derechos compensatorios se adoptan frente a prácticas comerciales desleales de los gobiernos, mientras que el objeto de las medidas antidumping son las prácticas comerciales desleales de las empresas. Los Estados Unidos son los mayores usuarios de la legislación en materia de derechos compensatorios, lo que explica por qué participan en casi la mitad (47,7%) de todos los asuntos, y más de un cuarto de todas las órdenes de imposición de derechos compensatorios impuestas por los Estados Unidos han sido impugnadas. Las observaciones que antes se han hecho sobre la repercusión de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y del ESD sobre la actividad antidumping en los Estados Unidos son aplicables también, en general, *mutatis mutandis*, a la legislación en materia de derechos compensatorios.

Cuadro 7.5. Utilización de derechos compensatorios por determinados Miembros y asuntos conexos de solución de diferencias en la OMC, 1995-2011

	Casos iniciados	Órdenes impuestas	Casos que dieron lugar a órdenes (%)	Impugnaciones ante la OMC	Órdenes impugnadas (%)
Argentina	3	3	100,0	2	66,7
Australia	13	4	30,8	0	0,0
Brasil	3	2	66,7	2	100,0
Canadá	25	17	68,0	0	0,0
Chile	6	2	33,3	0	0,0
China	4	4	100,0	2	50,0
Unión Europea	57	30	52,6	2	6,7
Sudáfrica	13	5	38,5	0	0,0
Estados Unidos	113	63	55,8	18	28,6
total	**237**	**130**	**54,9**	**26**	**20,0**
Porcentaje anual	**14,8**	**8,1**		**1,6**	

Fuentes: Chad P. Bown, "Global Antidumping Database", disponible en: http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/; asuntos planteados ante la OMC calculados a partir de datos que figuran en Chad P. Bown, disponible en: http://econ.worldbank.org/ttbd/dsud/.

Nota: Tomando como base el año en que se presentó la reclamación formal. La fecha de inicio del cómputo, 1995, se determinó teniendo en cuenta la disponibilidad y la coherencia de los datos de los principales usuarios enumerados.

Salvaguardias

Las salvaguardias son la forma de medida comercial correctiva que parece más afectada por los Acuerdos de la Ronda Uruguay y el ESD. Así se deduce al menos de la invocación de este tipo de legislación por los países desarrollados, una práctica que casi ha desaparecido desde el inicio del período de la OMC. El motivo en este caso es sencillo: las impugnaciones de la invocación de legislación de salvaguardia por los Miembros han tenido invariablemente éxito, de forma que los posibles solicitantes de la aplicación de medidas de este tipo en los países desarrollados consideran que utilizar esta opción ofrece pocas ventajas.

La principal distinción que se puede establecer aquí es entre países desarrollados y países en desarrollo, ya que estos dos grupos muestran un nivel muy distinto de impugnación. Como puede observarse en los datos del cuadro 7.6, en los cuatro países miembros de la Cuadrilateral se iniciaron asuntos en materia de salvaguardias durante el período de la OMC, pero solo en la Unión Europea y en los Estados Unidos dieron lugar a la imposición efectiva de restricciones a las importaciones. Posteriormente, las nueve medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos y la UE, salvo una, fueron impugnadas ante el OSD y las ocho impugnaciones tuvieron éxito. Esto ha significado de hecho el fin de un instrumento que había formado parte de la legislación comercial estadounidense desde 1942, cuando apareció por primera vez en un acuerdo bilateral con México, siendo posteriormente incorporado directamente en la legislación de los Estados Unidos y el GATT. La última vez que los Estados Unidos invocaron la legislación en materia de salvaguardias fue en 2001, cuando la Administración Bush recurrió a ella para restringir las importaciones de acero. Otros 15 Miembros de la OMC impugnaron estas

restricciones en ocho reclamaciones distintas, y desde que el Grupo Especial y el Órgano de Apelación llegaron a conclusiones contrarias a los Estados Unidos en el procedimiento acumulado relativo al asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero* nunca más se presentaron solicitudes de adopción de medidas de salvaguardia en ese país.

Si bien las medidas de salvaguardia adoptadas por los países de la Cuadrilateral fueron casi siempre impugnadas, los países en desarrollo y los pequeños países desarrollados han podido por lo general recurrir a este mecanismo con impunidad. En el cuadro 7.6 se muestra que aproximadamente solo una de cada 10 (11,4%) de las medidas de salvaguardia impuestas por países distintos de los de la Cuadrilateral han dado lugar a reclamaciones en el OSD. Los abogados mercantilistas parecen unánimes en su opinión de que los grupos especiales interpretan el Acuerdo sobre Salvaguardias de una forma que hace prácticamente imposible que un Miembro utilice este mecanismo, pero esta observación carece de sentido en los casos en los que los países afectados deciden no presentar una reclamación.

Cuadro 7.6. Utilización de leyes en materia de salvaguardias por determinados Miembros y asuntos conexos de solución de diferencias en la OMC, 1995-2012

	Casos iniciados	Salvaguardias impuestas	Casos que dieron paso a salvaguardias (%)	Impugnaciones en la OMC	Medidas de salvaguardia impugnadas (%)
Cuadrilateral	**21**	**9**	**42,9**	**8**	**88,9**
Estados Unidos	10	6	60,0	5	83,3
Unión Europea	5	3	60,0	3	100,0
Canadá	3	0	0,0	0	—
Japón	3	0	0,0	0	—
Todos los demás	**219**	**105**	**47,9**	**12**	**11,4**
India	28	12	42,9	0	0,0
Indonesia	18	10	55,6	0	0,0
Jordania	16	7	43,8	0	0,0
Turquía	16	13	81,3	1	7,7
Chile	13	7	53,8	5	71,4
República Checa	9	5	55,6	0	0,0
Filipinas	9	7	77,8	0	0,0
Ucrania	9	2	22,2	0	0,0
Venezuela, República Bolivariana	9	0	0,0	0	—
Resto del mundo	92	42	45,7	6	14,3
Total	**240**	**114**	**47,5**	**20**	**17,5**

Fuente: Cálculos realizados a partir de los casos de salvaguardia expuestos en: http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22574935~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html; asuntos planteados ante la OMC calculados a partir de datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

Nota: Tomando como base el año en que se presentó la reclamación formal.

Además de estos casos en materia de salvaguardias, 11 Miembros de la OMC iniciaron al menos uno entre 2001 y 2012 en el marco de un mecanismo de salvaguardia especial que se aplica a las importaciones procedentes de China. Parece[21] que solo cuatro de estos países han llegado en estos casos a determinaciones definitivas positivas de existencia de daño: la República Dominicana (sobre lavabos y bañeras), la India (sobre cenizas de sosa y productos planos de aluminio en rollo y papel de aluminio), Turquía (sobre vidrio flotado) y los Estados Unidos (sobre neumáticos). El último de estos casos es el único que dio lugar a una impugnación por China en el OSD; tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación llegaron a una conclusión contraria a China con respecto a sus alegaciones contra los Estados Unidos. La salvaguardia especial de China es, por tanto, una excepción a la norma general de rechazo de las salvaguardias, pero está limitada en el tiempo. Las condiciones de la adhesión de China establecen que este mecanismo durará solo 12 años, lo que quiere decir que se le pondrá término a finales de 2013.

La composición de los grupos especiales de solución de diferencias y del Órgano de Apelación

Si corresponde a los jueces decidir qué dicen las normas, conviene saber más acerca de quiénes son los integrantes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación. Los integrantes de los grupos especiales se eligen normalmente entre las personas incluidas en una lista que la Secretaría mantiene pero, si las partes no se ponen de acuerdo sobre los integrantes de un grupo especial en un plazo de 20 días, cualquiera de ellas puede solicitar al Director General que los nombre. Entre 1995 y 2012, hubo 245 personas que prestaron sus servicios como integrantes de grupos especiales de solución de diferencias, con frecuencia en dos o más grupos especiales. Estas personas procedían de 61 países distintos, muchos de los cuales aportaban solo uno o dos miembros de grupos especiales, pero otros aportaban hasta 12 (Chile), 15 (Suiza), 16 (Australia) o 20 (Canadá y Nueva Zelandia).

Sin embargo, estas aportaciones no parece que sean al azar, pues están muy influidas por dos factores determinantes. El primero es una simple cuestión de conveniencia: como es necesario evitar influencias indebidas, los integrantes de los grupos especiales nunca proceden de los países que son parte en una diferencia. La frecuencia con la que un Miembro de la OMC es parte en diferencias tiene una relación inversa con el número de sus ciudadanos que prestan servicios como integrantes de grupos especiales.[22] La Unión Europea es con frecuencia reclamante o demandado e incluso cuando no participa directamente en un asunto puede muy bien participar en calidad de tercero (véase el cuadro 7.2). Una consecuencia de esta propensión a los litigios es que pocas veces hay ciudadanos de la UE que presten servicios en grupos especiales. De 1995 a 2012, solo hubo un integrante de grupo especial procedente de Alemania, Austria, Francia, los Países Bajos o Portugal. Solo unos pocos Estados miembros de la UE han aportado más de eso (el 1,6% procedía de Suecia, el 1,0% de Bélgica y el 0,4% de Italia); y algunos otros Estados miembros de la UE nunca han aportado un solo integrante de grupo especial. El Reino Unido e Irlanda son excepciones parciales a la regla general de que ciudadanos de la UE no actúen en grupos especiales, ya que son el lugar de origen del 1,4% y del 0,6% de todos los integrantes de grupos especiales, respectivamente.

Estos dos países son los únicos que tienen un sistema de *common law* en la Unión Europea. El segundo factor determinante, como indica el hecho de que tres antiguas colonias británicas ocupen los puestos superiores de la lista de países de origen de los integrantes de grupos especiales, es un aparente sesgo en favor de una tradición jurídica. Estos dos factores, sumados, hacen que, a riesgo de exagerar, quepa decir que el sistema hace que los juristas de países de tamaño medio, que han heredado sus sistemas jurídicos de Roma, París, y, en especial, Londres, presten ahora servicios en los grupos especiales que examinan asuntos en que participan la Unión Europea y los Miembros de gran tamaño de América del Norte y Asia.

Las normas de selección de los integrantes de los grupos especiales aparentemente dan la preferencia a los que proceden de países en que el sistema jurídico dominante es el sistema del *common law* inglés. Esta observación resulta evidente si se examinan los datos que se muestran en el cuadro 7.7. De los Miembros de la OMC que han aportado integrantes a los grupos especiales, 13 de ellos son países de *common law*. A pesar del hecho de que estos 13 países representan menos de un doceavo del número total de Miembros de la OMC, han aportado cerca de dos quintos de todos los integrantes de grupos especiales. Esta disparidad es todavía mayor si la atención se centra en seis de ellos, incluidos tres países desarrollados (Australia, el Canadá y Nueva Zelandia) y dos economías en desarrollo (Hong Kong, China; y la India). Estos cinco Miembros, que representan en conjunto apenas el 3,2% de todos los Miembros de la OMC, han sido el lugar de origen del 28,3% de todos los integrantes de grupos especiales entre 1995 y 2012. Y si centramos nuestra atención en el país del que procede el mayor número de integrantes de grupos especiales, casi uno de cada 10 grupos especiales han incluido un integrante, y con no poca frecuencia un presidente, de Nueva Zelandia. Durante este período, 20 ciudadanos distintos de Nueva Zelandia actuaron en grupos especiales, uno de ellos (Crawford Falconer; véase el Apéndice Biográfico, página 636) 13 veces. Cuando fueron integrantes de un grupo especial, con frecuencia lo presidieron: 8 de estos 20 ciudadanos de Nueva Zelandia presidieron al menos un grupo especial y, en conjunto, presidieron no menos de 18 de los 44 grupos especiales de solución de diferencias de la OMC en los que prestaron servicios entre 1995 y 2012.

¿Qué explica esta disparidad? Para empezar, se puede examinar la lista de personas entre las que se elige a los integrantes de los grupos especiales. En el Apéndice Biográfico del presente libro se ofrece alguna orientación al respecto, pues aunque no está designado expresamente a ser una guía de los integrantes de grupos especiales de solución de diferencias, da una idea del tipo de persona que destaca en el sistema multilateral de comercio y, por consiguiente, podría llegar a formar parte de un grupo especial. Es notable que muchas de las 93 personas que figuran en el Apéndice y sobre las que se dispone de datos con respecto a su educación, hicieron su formación universitaria en América del Norte o el Reino Unido, y muchas de ellas estudiaron derecho. Cinco son licenciados de la Facultad de derecho de Harvard, 5 de la de Michigan, 3 de la de Georgetown[23] y 11 de otras facultades de derecho de los Estados Unidos. Dos estudiaron derecho en una universidad británica y 1 en el Canadá. En conjunto, el 29,0% de las figuras más destacadas en esta esfera estudiaron derecho en América del Norte o en el Reino Unido. La imagen cambia un poco si se excluyen de esta cuenta los ciudadanos del Canadá, los Estados Unidos o el Reino Unido. De las 66 personas de otros países sobre las que

se dispone de información, 13 (19,7%) estudiaron derecho en uno de estos tres países, y otros 23 (34,8%) estudiaron carreras distintas en universidades de América del Norte o del Reino Unido. En conjunto, de 93 personas, 37 (el 39,8%) estudiaron en los Estados Unidos, 19 (el 20,4%) lo hicieron en el Reino Unido y 3 (3,2%) lo hicieron en el Canadá, de manera que casi 3 de cada 4 de las figuras más relevantes en la OMC estudiaron en una universidad de esos 3 países. En resumen, el origen angloamericano del sistema del GATT y de la OMC todavía se refleja claramente en el lugar donde han estudiado sus dirigentes.

Cuadro 7.7. Nacionalidad de los integrantes de los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC, 1995-2012, en porcentaje

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
Sistemas jurídicos de *common law*	**37,4**	**41,1**	**34,8**	**38,3**
Nueva Zelandia	10,6	8,3	6,7	9,1
Australia	6,9	8,9	4,5	7,2
Canadá	6,0	2,8	12,4	6,0
India	2,8	5,0	0,0	3,1
Hong Kong, China	5,1	1,7	0,0	2,9
Otros países en desarrollo	2,3	7,2	11,2	5,7
Otros países desarrollados	3,7	7,2	0,0	4,3
Sistemas jurídicos pluralistas	**9,6**	**9,5**	**15,7**	**10,7**
Sudáfrica	4,1	5,6	5,6	4,9
Otros países en desarrollo	5,5	3,9	10,1	5,8
Sistemas jurídicos de derecho continental o de otro tipo	**56,9**	**49,4**	**49,5**	**51,0**
América Latina	16,5	30,6	30,4	24,3
Chile	*3,2*	*5,6*	*4,5*	*4,3*
Brasil	*5,5*	*2,8*	*3,4*	*4,1*
Otros países latinoamericanos	*7,8*	*22,2*	*22,5*	*15,9*
Suiza	9,7	3,9	7,9	7,2
Otros países desarrollados	21,6	10,0	5,6	13,9
Otros países en desarrollo	6,2	4,9	5,6	5,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Resumen:				
Todos los países en desarrollo	*42,7*	*58,9*	*62,9*	*52,4*
Todos los países desarrollados	*57,3*	*41,1*	*37,1*	*47,6*

Fuente: Secretaría de la OMC.

Nota: Porcentaje de integrantes de grupos especiales que prestaron servicios hasta septiembre de 2012, por país de ciudadanía; los integrantes de los grupos especiales se han contabilizado cada vez que han formado parte de uno de ellos. Otros países en desarrollo con sistemas jurídicos de *common law* de los que han procedido integrantes de grupos especiales son Bangladesh, Jamaica, Malasia, el Pakistán y Singapur. Otros países desarrollados con sistemas jurídicos de *common law* de los que han procedido integrantes de grupos especiales son los Estados Unidos, Irlanda y el Reino Unido. Otros países en desarrollo con sistemas jurídicos pluralistas de los que han procedido integrantes de grupos especiales son Filipinas, Israel y Tailandia. Otros países latinoamericanos de los que han procedido integrantes de grupos especiales son la Argentina, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Otros países desarrollados con sistemas jurídicos de derecho continental o de otro tipo de los que han procedido integrantes de grupos especiales son Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, el Japón, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa y Suecia. Otros países en desarrollo con sistemas jurídicos de derecho continental o de otro tipo de los que han procedido integrantes de grupos especiales son China, Egipto, Indonesia, Marruecos, Mauricio, la República de Corea, el Taipei Chino y Zambia.

La misma observación resulta pertinente si consideramos el personal más importante de las secciones jurídicas de la Secretaría de la OMC. Entre 1995 y 2012, cuatro personas fueron directores de la División de Asuntos Jurídicos, tres de las cuales eran ciudadanos del Canadá o de los Estados Unidos. Igualmente, dos de las tres personas que han actuado como directores de la Secretaría del Órgano de Apelación procedían del Canadá. Durante 25 de los 36 años anteriores a 2012 los directores de esas dos divisiones fueron norteamericanos.

Países con una tradición jurídica de derecho continental (o romano) aportaron más de la mitad de los integrantes de grupos especiales. Dentro de este grupo, los países latinoamericanos son especialmente activos, ya que aportaron casi un cuarto de todos los integrantes de grupos especiales (24,3%) entre 1995 y 2012, y cerca de la mitad (44,5%) de todos los integrantes de grupos especiales procedentes de países que no tienen un sistema jurídico de *common law*. La gran mayoría de los restantes integrantes procedían de países europeos que o bien no se han adherido a la Unión Europea o que no eran miembros de la UE en el momento en que les correspondió actuar en los grupos especiales. Suiza es el país no miembro de la UE más destacado a este respecto, pues ha aportado el 7,2% de todos los integrantes de grupos especiales. Es razonable suponer que la proximidad es uno de los factores que explican la elevada frecuencia de la participación de juristas suizos en grupos especiales. Otros países no miembros de la UE han aportado un número apreciable (aunque no muy grande) de integrantes a los grupos especiales, entre ellos, Noruega (1,8%) e Islandia (0,6%). Varios integrantes de grupos especiales procedían de países que estaban en proceso de adhesión a la Unión Europea en el momento en que prestaban sus servicios, pero cuyos países de origen aportaron pocos integrantes a grupos especiales, o ninguno, tras completar el proceso. Entre 1995 y 2000, por ejemplo, hubo varios integrantes de grupos especiales que procedían de la República Checa (3,7% de todos los integrantes en esa etapa) y de Polonia (2,8%), pero ambos países se adhirieron después a la Unión Europea en 2004. Entre 2007 y 2012 no hubo ningún integrante de grupo especial de nacionalidad checa o polaca. Pautas semejantes de actividad antes y después de adherirse a la UE pueden constatarse en el caso de las aportaciones de Bulgaria, Eslovenia y Hungría a la lista de integrantes de grupos especiales.

Los datos correspondientes a las personas nombradas para ser miembros del Órgano de Apelación muestran que los países con un sistema jurídico de *common law* no tienen a este nivel un exceso de representación tan grande. Como se muestra en el cuadro 7.8, menos de un tercio de los Miembros del Órgano de Apelación entre 1995 y 2012 procedía de países con un sistema de *common law*. Esta relación se explica de algún modo si se tiene en cuenta la norma bastante explícita de que los miembros de este Órgano serán personas que "[n]o estarán vinculadas a ningún gobierno", aunque los Miembros del Órgano de Apelación "serán representativos en términos generales de la composición de la OMC" (párrafo 1 del artículo 17 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias). Quizá sea más importante señalar que los antecedentes educativos de los Miembros de este Órgano pueden haber introducido conceptos de *common law* por la puerta trasera. De los 20 Miembros del Órgano de Apelación sobre los que se dispone de información, no menos de

15 o bien obtuvieron grados en facultades de derecho de los Estados Unidos o bien (en un caso) prestaron servicios como investigador en una de ellas, y otros dos obtuvieron grados en derecho en universidades del Reino Unido. En conjunto, el 85,0% de los Miembros del Órgano de Apelación sobre los que se dispone de información estudiaron Derecho en uno de estos dos importantes países de tradición de *common law*. Sin embargo, en varios casos este hecho se produjo en las últimas etapas de su educación jurídica y, de este modo, es posible que no haya tenido la misma repercusión en su educación que su formación universitaria inicial.

Todo ello plantea la pregunta de si las distintas tradiciones jurídicas importan. ¿Enfocará de forma distinta las cuestiones, las normas (nacionales e internacionales) y las consecuencias de sus resoluciones un integrante de un grupo especial o un Miembro del Órgano de Apelación que proceda de una tradición jurídica de *common law* y no de una tradición jurídica de derecho continental? Al menos un observador próximo del proceso creía que era así en la última parte del período del GATT. Plank (1987: 81) observó cómo las diferencias en la trayectoria de los integrantes de los grupos especiales podían influir en su enfoque con respecto a los distintos asuntos y al sistema en general:

> [H]ay quienes son más "expansionistas" en su interpretación jurídica. Teniendo en cuenta la finalidad general de las disposiciones concretas del GATT y la tendencia de la jurisprudencia del GATT, tratan de adaptar las disposiciones, en caso necesario, a nuevas circunstancias en interés de la generación de actividad comercial y de la eliminación de medidas causantes de distorsión del comercio. Por otro lado, hay quienes son más "positivistas estrictos", que prestan cuidadosa atención a los términos concretos utilizados en el Acuerdo General. Si estos términos son ambiguos, consideran que no corresponde a la jurisprudencia asumir el papel de los redactores.

Cabe suponer que es más probable que los integrantes de grupos especiales que proceden de países con sistemas de derecho continental presten mucha más atención a los términos específicos de las leyes y acuerdos de que se trata en una diferencia, mientras que los que proceden de países con sistemas de *common law*, o han sido educados en ellos, serán más proclives a complementar este aspecto de sus deliberaciones, o incluso suplantarlo, atendiendo a los precedentes establecidos en otros asuntos examinados por grupos especiales y por el Órgano de Apelación. En términos más sencillos, un integrante de un grupo especial o un Miembro del Órgano de Apelación con una perspectiva de *common law* puede estar más predispuesto a considerar cómo una determinada decisión podría contribuir al logro de objetivos más amplios del sistema multilateral de comercio, o a su menoscabo. Sin embargo, no hay pruebas firmes que se puedan invocar en apoyo o negación de esta hipótesis. Las deliberaciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación son muy confidenciales, de forma que no es posible entrevistar a juristas con el detalle necesario para determinar si los que proceden de un conjunto específico de países parecen enfocar los asuntos desde un punto de vista distinto.

Cuadro 7.8. Nacionalidad de los Miembros del Órgano de Apelación, 1995-2012

	Número	Porcentaje (%)
Ciudadanos de países con un sistema jurídico de *common law*	**12**	**30.8**
Estados Unidos	5	12.8
India	3	7.7
Australia	2	5.1
Nueva Zelandia	2	5.1
Ciudadanos de países con un sistema jurídico pluralista	**5**	**12.8**
Filipinas	3	7.7
Sudáfrica	2	5.1
Ciudadanos de países con un sistema jurídico de derecho continental	**22**	**56.4**
Japón	5	12.8
Egipto	4	10.3
Brasil	2	5.1
China	2	5.1
Alemania	2	5.1
Italia	2	5.1
Uruguay	2	5.1
Bélgica	1	2.6
Corea, República de	1	2.6
México	1	2.6
Total	**39**	**100.0**
Resumen:		
Todos los países en desarrollo	*20*	*51.3*
Todos los países desarrollados	*19*	*48.7*

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/ab_members_descrp_s.htm.

Nota: El número de Miembros del Órgano de Apelación se calcula en función del número de mandatos.

Se pueden también aducir varias observaciones contra la alegación de que las tradiciones jurídicas de los integrantes de los grupos especiales pueden influir en la deliberación y los resultados de los grupos especiales en que participan. Una de ellas es que no todos los integrantes de los grupos especiales son abogados, lo que quiere decir que la influencia de estas distintas tradiciones quizá no se transmita efectivamente a todas las personas que actúan en los grupos especiales. Además, en el período de la OMC los grupos especiales funcionan con sujeción a un conjunto diferente de normas que sus predecesores en el período del GATT, de forma que las observaciones que Plank hizo en 1987 quizá sean más una descripción histórica que una descripción contemporánea. "El sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio", con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del ESD, y "sirve para ... aclarar las disposiciones vigentes de dichos Acuerdos [de la OMC] de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Algunos abogados

interpretan esta cláusula como una sanción expresa del alejamiento del sistema de *common law* que prevalecía en la jurisprudencia del GATT, para alinear las normas de la OMC con el derecho internacional y su insistencia tradicional en una interpretación acorde con el derecho continental. Otros consideran que existen elementos de *common law* en las resoluciones del Órgano de Apelación. "La realidad de las decisiones del Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es que el principio de *stare decisis* opera en un sentido *de facto*, pero todavía no *de jure*", según Bhala (1999: 151), haciendo referencia al principio fundamental del *common law* (es decir, "atenerse a lo decidido").

Notas

1 Sin embargo, Smith señala también que cuando "no es probable conseguir que el extranjero releve, o modere aquellos impuestos, que sucederá realmente, no puede aprobarse el método de vindicar una injuria hecha a cierta clase de gentes de una Nación con hacer un agravio a casi todas las demás del mismo país". Véase *La riqueza de las naciones*, libro IV, capítulo 2.

2 Entrevista de autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.

3 Traducción del autor a partir del original francés.

4 Véase, por ejemplo, Mshomba (2009: 46-59).

5 Consideremos el caso de los Estados Unidos. La misión de los Estados Unidos tenía solo un abogado en la etapa del GATT, y gran parte de su tiempo se dedicaba a asuntos distintos de las diferencias. En 2013, la misión tenía tres abogados y dos funcionarios auxiliares a tiempo completo, dedicados totalmente a la solución de diferencias. Este nivel de compromiso con las diferencias es el que la mayoría de los países en desarrollo no puede permitirse.

6 El texto del Acuerdo por el que se establece el Centro de Asesoría Legal sobre Asuntos de la OMC puede consultarse en: www.acwl.ch/e/documents/agreement_estab_e.pdf.

7 Entrevista del autor con el Sr. Harbinson, 24 de enero de 2013.

8 Obsérvese que hay muchas excepciones a estas normas generales. Por ejemplo, si Australia tiene un acuerdo de libre comercio con Chile no está obligada a reconocer a Noruega las concesiones que ha hecho a Chile.

9 La obligación de trato nacional que establece el artículo III del GATT solo se aplica a las medidas identificadas expresamente en ese artículo, en especial los impuesto sobre las ventas y las reglamentaciones que afectan a las ventas interiores. Posteriores acuerdos negociados en la Ronda Uruguay establecieron la aplicación del trato nacional en otras esferas, como el comercio de servicios (artículo XVII del AGCS) y las medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio (artículo 2 del Acuerdo sobre las MIC).

10 Presentamos aquí un resumen simplificado. El texto completo figura en el artículo XX del Acuerdo General.

11 Entrevista del autor con Elaine Feldmand, 19 de diciembre de 2012.

12 Entrevista del autor con el Sr. Bhatia, 27 de septiembre de 2012.

13 La cita original puede consultarse en: www.bartleby.com/73/328.html.

14 Véase *"GATT Dispute Settlement - Appeals Procedure"*, memorando de John Jackson y Eric Canal - Forgues a "Cualquier persona interesada", 29 de agosto de 1990, página 1.

15 Véase *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón: informe del Órgano de Apelación*, documento WT/DS58/AB/R de la OMC, de 12 de octubre de 1998.

16 Véase *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos: informe del Órgano de Apelación*, documento WT/DS27/AB/R de la OMC, de 9 de septiembre de 1997, páginas 7 y 8.

17 Entrevista del autor con Elbio Rosselli, 20 de diciembre de 2012.

18 En rigor, esta denominación es aplicable a las leyes antidumping y en materia de derechos compensatorios, pero no a las leyes sobre salvaguardias, ya que estas últimas tienen por finalidad hacer frente a las importaciones causantes de daño, se alegue o no que son objeto de comercio desleal.

19 Una perspectiva africana de la modificación de las oportunidades para la utilización de las disposiciones en materia de balanza de pagos a fin de limitar las importaciones puede consultarse en Oyejide y otros (2005).

20 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 30 de enero de 2013.

21 La utilización del verbo "parece" en este caso es fundamental ya que faltan datos sobre el resultado definitivo de varios asuntos en Chad P. Bown "China-Specific Safeguards Database", disponible en el sitio Web del Banco Mundial: http://econ. worldbank.org/ttbd/csgd/. Otros Miembros que iniciaron investigaciones en el marco de esta salvaguardia especial que dieron lugar a determinaciones negativas o a resultados que faltan en la base de datos son el Canadá, Colombia, el Ecuador, el Perú, Polonia, el Taipei Chino y la Unión Europea. En total se iniciaron 30 investigaciones de este tipo entre 2001 y 2012.

22 Esta afirmación solo es válida cuando con ella se hace referencia a los Miembros de la OMC que participan al menos en *algunas* diferencias. Otra norma general es que los Miembros que nunca han participado ni como reclamantes ni como demandados tienden a no aportar ningún integrante a los grupos especiales.

23 Cabe señalar que John Jackson es una de las personas que obtuvo su grado en la Facultad de Derecho de Michigan, y que enseñó Derecho Mercantil en esa Universidad antes de pasar a la de Georgetown. Varios de los graduados de estas dos facultades de derecho que prestaron servicios distinguidos en la esfera del comercio fueron estudiantes suyos.

Apéndice 7.1. Reclamaciones de Miembros de la OMC en el marco del sistema de solución de diferencias, 1995-2012

	Número de Miembros	Número de reclamaciones	Reclamaciones por Miembro
Tradición de *Common law*	**25**	**179**	**7,2**
Países desarrollados	4	150	37,5
América del Norte	2	136	68,0
Estados Unidos	*1*	*103*	*103,0*
Canadá	*1*	*33*	*33,0*
Países del Pacífico	2	14	7,0
Australia	*1*	7	*7,0*
Nueva Zelandia	*1*	7	*7,0*
Países en desarrollo	21	29	1,4
Asia y el Pacífico	10	28	2,8
India	*1*	*21*	*21,0*
Pakistán	*1*	*3*	*3,0*
Otros	*8*	*4*	*0,5*
Países del Caribe	9	1	0,1
Países de África y de Oriente Medio	2	0	0,0
Tradición pluralista	**15**	**19**	**1,3**
Países del Caribe	2	0	0,0
Países de África y de Oriente Medio	10	0	0,0
Países de Asia y el Pacífico	3	19	6,3
Tailandia	*1*	*13*	*13,0*
Filipinas	*1*	*5*	*5,0*
Sri Lanka	*1*	*1*	*1,0*
Tradición de derecho continental	**91**	**285**	**2,4**
Países desarrollados	6	121	20,2
Europa	5	104	20,8
Unión Europea	*1*	*87*	*87,0*
Otros	*	*17*	*
Japón	1	17	17,0
Países en desarrollo	85	164	1,9
América Latina	20	119	6,0
Brasil	*1*	*25*	*25,0*
México	*1*	*23*	*23,0*
Argentina	*1*	*18*	*18,0*
Chile	*1*	*10*	*10,0*
Otros	*16*	*43*	*2,7*
Antigua Unión Soviética y Yugoslavia	7	4	0,6
Países de Asia y el Pacífico	13	41	3,2
Corea, República de	*1*	*15*	*15,0*
China	*1*	*11*	*11,0*
Otros	*11*	*15*	*1,4*
Países de África y de Oriente Medio	45	0	0,0

Fuente: La clasificación de los Miembros por su sistema jurídico se basa en datos que figuran en: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_legal_systems. Los datos sobre las reclamaciones proceden del Apéndice 7.2.

Nota: * Incluye cuatro miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio más los Estados que se adhirieron a la UE entre 1996 y 2012. Estos Estados se incluyen en los totales correspondientes a "Europa", "países desarrollados" o "tradición de derecho continental".

Apéndice 7.2. Participación de los Miembros de la OMC en asuntos de solución de diferencias, 1995-2012

	Reclamante	Demandado	Tercero	Total
Han sido reclamantes y demandados				
Estados Unidos	103	119	97	319
Unión Europea y sus Estados miembros	87	98	126	311
Unión Europea	87	73	126	286
Estados miembros individuales de la UE	0	25	0	25
Francia	*0*	*4*	*0*	*4*
Bélgica	*0*	*3*	*0*	*3*
Irlanda	*0*	*3*	*0*	*3*
Países Bajos	*0*	*3*	*0*	*3*
Reino Unido	*0*	*3*	*0*	*3*
Alemania	*0*	*2*	*0*	*2*
Grecia	*0*	*2*	*0*	*2*
España	*0*	*2*	*0*	*2*
Dinamarca	*0*	*1*	*0*	*1*
Portugal	*0*	*1*	*0*	*1*
Suecia	*0*	*1*	*0*	*1*
Japón	17	15	130	162
Canadá	33	17	84	134
China	11	30	92	133
India	21	21	80	122
Brasil	25	14	73	112
México	23	14	67	104
Corea, República de	15	14	69	98
Australia	7	13	74	94
Argentina	18	22	44	66
Tailandia	13	3	57	73
Chile	10	13	34	57
Turquía	2	9	46	55
Colombia	5	3	40	48
Guatemala	8	2	23	33
Ecuador	3	3	19	25
Perú	3	4	14	21
Filipinas	5	6	9	20
Venezuela, Bolivariana República de	1	2	16	19
Indonesia	6	4	8	18
Nicaragua	1	2	13	16
Pakistán	3	2	9	14
Panamá	6	1	6	13
Dominicana, República	1	7	4	12
Uruguay	1	1	8	10
Hungría (antes de adherirse a la UE)	5	2	2	9
Malasia	1	1	3	5
Polonia (antes de adherirse a la UE)	3	1	1	5

	Reclamante	Demandado	Tercero	Total
Ucrania	3	1	0	4
República Checa (antes de adherirse a la UE)	1	2	0	3
Moldova, República de	1	1	1	3
Han sido reclamantes pero no demandados				
Taipei Chino	3	0	71	74
Noruega	4	0	46	50
Nueva Zelandia	7	0	34	41
Honduras	8	0	19	27
Costa Rica	5	0	15	20
Viet Nam	2	0	16	18
El Salvador	1	0	14	15
Hong Kong, China	1	0	13	14
Suiza	4	0	8	12
Singapur	1	0	8	9
Sri Lanka	1	0	3	4
Bangladesh	1	0	1	2
Antigua y Barbuda	1	0	0	1
Han sido demandados pero no reclamantes				
Egipto	0	4	7	11
Sudáfrica	0	3	2	5
Trinidad y Tabago	0	2	3	5
República Eslovaca (antes de adherirse a la UE)	0	3	0	3
Rumania (antes de adherirse a la UE)	0	2	0	2
Armenia	0	1	0	1
Croacia	0	1	0	1
Solo han participado como terceros				
Cuba	0	0	15	15
Paraguay	0	0	15	15
Arabia Saudita, Reino de la	0	0	15	15
Islandia	0	0	8	8
Jamaica	0	0	8	8
Mauricio	0	0	6	6
Barbados	0	0	4	4
Belice	0	0	4	4
Côte d'Ivoire	0	0	4	4
Israel	0	0	4	4
Madagascar	0	0	4	4
Malawi	0	0	4	4
Dominica	0	0	3	3
Fiji	0	0	3	3
Guyana	0	0	3	3
Kenya	0	0	3	3
Saint Kitts y Nevis	0	0	3	3
Santa Lucía	0	0	3	3
Suazilandia	0	0	3	3
Tanzanía	0	0	3	3
Senegal	0	0	2	2

	Reclamante	Demandado	Tercero	Total
Bahrein, Reino de	0	0	1	1
Benin	0	0	1	1
Bolivia, Estado Plurinacional de	0	0	1	1
Camerún	0	0	1	1
Chad	0	0	1	1
Ghana	0	0	1	1
Granada	0	0	1	1
Kuwait, Estado de	0	0	1	1
Namibia	0	0	1	1
Nigeria	0	0	1	1
Omán	0	0	1	1
San Vicente y las Granadinas	0	0	1	1
Suriname	0	0	1	1
Zimbabwe	0	0	1	1

Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm.

Nota: Los siguientes Miembros de la OMC no están incluidos en ninguna de las listas anteriores ya que no han participado nunca en un procedimiento de solución de diferencias ni como reclamante, ni como demandado ni como tercero: Albania; Angola; Botswana; Brunei Darussalam; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camboya; Congo; Djibouti; Emiratos Árabes Unidos; ex República Yugoslava de Macedonia; Gabón; Gambia; Georgia; Guinea; Guinea-Bissau; Haití; Islas Salomón; Jordania; Lesotho; Macao, China; Malí; Marruecos; Mauritania; Mongolia; Montenegro; Mozambique; Myanmar; Nepal; Níger; Papúa Nueva Guinea; Qatar; República Centroafricana; República Democrática del Congo; la República Kirguisa; Rwanda; Samoa; Sierra Leona; Togo; Tonga; Túnez; Uganda y Zambia. Obsérvese que en estas listas no se han incluido a título individual los Estados miembros de la UE, la mayoría de los cuales solo han intervenido en el mecanismo de solución de diferencias exclusivamente a través del organismo regional.

Apéndice 7.3. Utilización de la legislación antidumping por determinados Miembros y asuntos conexos de solución de diferencias en el GATT y en la OMC, 1989-2010

	Período del GATT (1989-1994)					Período de la OMC (1995-2010)				
	Casos iniciados	Órdenes impuestas	Casos que dieron lugar a órdenes (%)	Órdenes impugnadas en el GATT	Órdenes impugnadas (%)	Casos iniciados	Órdenes impuestas	Casos que dieron lugar a órdenes (%)	Órdenes impugnadas en la OMC	Órdenes impugnadas (%)
Países desarrollados	**933**	**434**	**46,5**	**4**	**0,9**	**1,236**	**667**	**54,0**	**45**	**6,7**
Australia	287	90	31,0	0	0,0	209	74	35,4	1	1,4
Canadá	111	75	67,6	0	0,0	155	97	62,6	1	1,0
Unión Europea	220	124	56,4	2	1,6	416	246	59,1	8	3,3
Estados Unidos	315	145	46,2	2	1,4	456	250	54,8	35	14,0
Países en desarrollo	**323**	**157**	**48,6**	**1**	**0,6**	**1,514**	**1,056**	**69,7**	**22**	**2,1**
Argentina	74	44	59,5	0	0,0	259	166	64,1	4	2,4
Brasil	62	22	35,5	0	0,0	212	126	59,4	2	1,6
China[a]	–	–	–	–	–	189	145	76,7	5	3,4
India	12	12	100,0	0	0,0	615	477	77,5	3	0,6
Corea, República de	25	10	40,0	1	10,0	119	70	58,8	1	1,4
México	145	65	44,8	0	0,0	103	63	61,2	6	9,5
Filipinas	5	4	80,0	0	0,0	17	9	53,0	1	11,1
Total	**1,256**	**591**	**47,1**	**5**	**0,8**	**2,750**	**1,723**	**62,7**	**67**	**3,9**
Tasa anual	209,3	98,5				171,9	107,7			

Fuentes: Chad P. Bown, "Global Antidumping Database", disponible en: http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/; los cálculos sobre asuntos planteados en el GATT se han realizado a partir de los datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/gt47ds_s.htm; los cálculos sobre asuntos planteados en la OMC se han realizado a partir de datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm?id=A6#selected_agreement.

Nota: Tomando como base el año en que se presentó la reclamación formal. La utilización de 1989 como fecha de inicio se ha determinado en función de la disponibilidad de datos, que existen desde ese año en adelante para todos los países indicados (y antes para algunos). [a]China no tuvo una legislación antidumping hasta 1997 y no era parte contratante del GATT durante el período a que se hace referencia.

8 Notificaciones, exámenes de las políticas comerciales y vigilancia

Quis custodiet ipsos custodes? [¿Quién vigila a los vigilantes?]

Juvenal
Sátira VI, 347-348 (c. 100 d.C.)

Introducción

Una de las funciones de la OMC es recopilar, analizar y difundir información sobre las políticas comerciales de los Miembros. Para ello utiliza principalmente tres mecanismos: las notificaciones que los Miembros están obligados a hacer de sus propias leyes y políticas, los exámenes realizados por el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) y las actividades de vigilancia que la Secretaría reactivó cuando estalló la crisis financiera, en 2008. Estas actividades se pueden distribuir en un espectro en función del grado de participación y análisis de la Secretaría, de forma que las notificaciones son principalmente responsabilidad de los propios Miembros y se centran exclusivamente en hechos; los exámenes de las políticas comerciales (EPC) son investigaciones generales realizadas conjuntamente por los Miembros y la Secretaría de la OMC e implican en cierto grado un juicio de las políticas de los Miembros; y las actividades de vigilancia se realizan en colaboración con otras organizaciones internacionales y están destinadas expresamente a identificar cualquier posible "retroceso" por parte de los Miembros.

Estas actividades tienen dos y posiblemente tres objetivos distintos. El objetivo principal es promover la transparencia y el cumplimiento de las normas. Cada una de estas actividades es, en distinto grado, una forma relativamente suave de hacer cumplir las normas que se basa en la persuasión moral más que en la amenaza de retorsión. En conjunto, sirven de instrumento para determinar si los Miembros están respetando los compromisos que asumieron en el marco de la OMC y para saber en qué medida utilizan el "margen de maniobra" autorizado por los acuerdos y por sus Listas. Esto puede ser tan importante para el Miembro en cuestión como para sus interlocutores comerciales. Es muy posible que los legisladores u otros responsables de las políticas de un país adopten sin darse cuenta leyes o políticas contrarias a los compromisos del país. Esto puede ser un problema especialmente importante en aquellas áreas que no formaban parte tradicionalmente del sistema del GATT (por ejemplo, los servicios). Cuando los Miembros están obligados a informar sobre sus propias medidas y son objeto de exámenes periódicos y de una vigilancia regular, es más probable que tanto ellos como la comunidad en general de la que forman parte detecten violaciones potenciales

de los compromisos antes de que estas se produzcan o, si ya se han adoptado las medidas, antes de que algún interlocutor comercial se vea obligado a plantear el asunto ante el Órgano de Solución de Diferencias. El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) y las actividades de vigilancia realizadas desde 2008 ocupan algo así como un lugar intermedio entre las notificaciones (autovigilancia) y el mecanismo de solución de diferencias, lo que confiere a la Secretaría una función de investigación más activa, e implica la posibilidad de que los Miembros que han adoptado medidas no conformes sean identificados y avergonzados. Los vínculos entre los EPC y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias están, no obstante, atenuados por la norma que establece que los informes elaborados en el marco de este proceso no se pueden citar en las diferencias.

Una segunda función es facilitar más información al sistema de comercio y sobre él. Las notificaciones, los informes de los exámenes de las políticas comerciales y la vigilancia contribuyen a la suma de hechos y análisis que se ponen a disposición de los negociadores, los responsables de las políticas, los periodistas y los académicos. Algunos tipos de información son más útiles para determinados grupos que otros. Es poco probable que las notificaciones sobre asuntos tales como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) o las modificaciones de las normas de origen no preferencial de un país resulten interesantes, o incluso comprensibles, para alguien que no sea experto en estas esferas, pero los informes de los exámenes de las políticas comerciales y de vigilancia son más accesibles para el lector de a pie. Los informes de los exámenes de las políticas comerciales son unas obras de referencia especialmente útiles y se han llegado a considerar de lectura obligatoria para quien quiera familiarizarse con las políticas comerciales y otras políticas económicas de un país. Los informes de vigilancia son tal vez los más fáciles de leer de todos, y reciben mayor cobertura mediática -y por ende atraen más la atención de los políticos- que los demás instrumentos.

La tercera función, más controvertida, que pueden desempeñar estas actividades es la de influir en la formulación de las políticas. El objetivo en este caso supera los límites de garantizar el cumplimiento de las normas y supone el objetivo más ambicioso de guiar a los países hacia la adopción de mejores políticas. Se podría persuadir a los Miembros para que lo hicieran de forma autónoma, considerando sus compromisos más como un suelo que como un techo. Esta cuestión es una de las que pone de manifiesto la división entre los abogados y los diplomáticos, por un lado, y los economistas, por el otro, especialmente en el caso de los EPC, en el que los informes son principalmente relatos de hechos y contienen el tipo de información que los abogados y los negociadores consideran útil. También suponen, en cierto grado, un diagnóstico económico. Sin embargo, un diagnóstico no es un pronóstico, y mucho menos una prescripción. Para los comprometidos con el libre comercio, esto puede parecer una ocasión perdida de aconsejar a los Miembros sobre los pasos más activos que podrían dar para abrir sus mercados, reducir la intervención de los gobiernos en la economía o mejorar de otro modo sus leyes y políticas. Con el paso de los años, los EPC se han ido un poco en esa dirección, pero ir tan lejos como sugieren algunos críticos exigiría apartarse mucho de los límites en los que los Miembros permiten que opere la Secretaría de la OMC.

En este capítulo se examina la experiencia adquirida con cada uno de estos instrumentos, procediendo de forma básicamente cronológica. Las prescripciones en materia de notificación son el mecanismo más antiguo, ya que es una herencia de la etapa del GATT. La única diferencia importante en la etapa de la OMC, aparte de la mayor accesibilidad a las notificaciones en la era de Internet, es el gran número de temas que están incluidos en el sistema y, por consiguiente, el mayor número de notificaciones que los países están obligados a hacer. El MEPC está a caballo entre la última etapa del GATT y la etapa de la OMC, pues fue establecido provisionalmente en 1988, como parte de lo que erróneamente se ha denominado "Balance a Mitad de Período" de la Ronda Uruguay. Desde entonces ha evolucionado constantemente y el cambio más importante fue el lugar central otorgado al informe de la Secretaría de la OMC en las actividades del MEPC y la menor importancia de los informes preparados por los propios Miembros. El programa de vigilancia es la más reciente de estas actividades, pues ha sido el producto de la atmósfera causada por la crisis de 2008.

Notificaciones

Las notificaciones han formado parte del sistema multilateral de comercio desde que este vio la luz. Otra constante histórica de las notificaciones ha sido el hecho de que muchas partes contratantes del GATT y ahora muchos Miembros de la OMC no cumplen plenamente las prescripciones correspondientes. Parece que la mayoría de los países desarrollados presentan casi siempre la mayoría de las notificaciones exigidas, y que lo mismo puede decirse de alguno de los países en desarrollo, pero en el caso de los países en desarrollo en general, y en especial de los más pobres y más pequeños, la situación es menos alentadora.

Las notificaciones vienen a complementar el requisito general de transparencia y de publicación de las medidas, obligando a los países no solo a dar a conocer sus medidas a través de los diarios oficiales o de otros mecanismos internos, sino también a facilitar información a sus interlocutores comerciales por conducto de la OMC. Generalmente una notificación consiste en una breve declaración que se ajusta a un modelo uniforme en la que el Miembro identifica la ley, reglamento o medida en cuestión, cuyo contenido exacto varía en función del acuerdo y del tema de que se trate. Este documento es presentado a la OMC y se pone a disposición de los demás Miembros y del público. Algunos acuerdos concretos pueden también exigir que los Miembros adopten otras medidas para promover la transparencia. Por ejemplo, el Acuerdo relativo a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) exige no solo que los Miembros publiquen todas sus medidas sanitarias y fitosanitarias y las modificaciones que en ellas se introduzcan, sino que exige además que designen un solo organismo del gobierno central que sea responsable del cumplimiento de las prescripciones en materia de notificación (el Organismo nacional encargado de la notificación) y establezca un servicio nacional de información encargado de responder a las preguntas de otros Miembros sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias y cuestiones conexas.

Siempre se ha reconocido que la transparencia es una virtud cardinal del sistema multilateral de comercio. Es promovida por el artículo X del GATT (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales), que en su párrafo 1 establece que "[l]as leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general" sobre cuestiones relacionadas con el comercio "serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". En el párrafo 2 se establece además que "[n]o podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general" que afecte a los derechos o que "imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones" o para los pagos. El artículo exige además, entre otras cosas, la publicación de "los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo gubernamental de una parte contratante y el gobierno o un organismo gubernamental de otra parte contratante", lo que constituye un complemento en términos de política comercial del principio de Wilson de "convenios abiertos negociados abiertamente".

Otros artículos del GATT sirven de complemento de este principio general de transparencia y publicación, al exigir la notificación de ciertos tipos de medidas. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo XVI del GATT establece, entre otras cosas, que toda parte contratante que conceda subvenciones a sus ramas de producción tiene que notificar por escrito al GATT "la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que estime ha de ocasionar en las cantidades del producto o de los productos de referencia importados o exportados por ella y las circunstancias que hagan necesaria la subvención". El GATT de 1947 contiene otras prescripciones en materia de notificación en el párrafo 4 del artículo XVII (Empresas comerciales del Estado), los párrafos 7 y 14 del artículo XVIII (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico) y el párrafo 7 del artículo XXIV (Uniones aduaneras y zonas de libre comercio). El alcance de las notificaciones se ha ampliado debido a los acuerdos negociados en las últimas rondas, así como a la prescripción horizontal establecida en el Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia.[1] Este instrumento adoptado en la Ronda de Tokio establecía que las partes contratantes del GATT se comprometían, "en todo lo posible"

> a notificar a las PARTES CONTRATANTES la adopción de medidas comerciales que afecten a la aplicación del Acuerdo General, quedando entendido que, en sí misma, la notificación no prejuzgará las opiniones sobre la compatibilidad o la relación de las medidas con los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo General. Las partes contratantes deberán esforzarse por notificar dichas medidas con anterioridad a su aplicación. En otros casos, cuando no haya sido posible la notificación previa, las medidas deberán notificarse *a posteriori* con prontitud. Las partes contratantes que tengan razones para pensar que otra parte contratante ha adoptado medidas comerciales de esa índole podrán solicitar información sobre ellas por vía bilateral, dirigiéndose a la parte contratante de que se trate.

Así pues, las partes contratantes tenían una amplia experiencia de hacer notificaciones cuando comenzó la Ronda Uruguay, en 1986, pero esa experiencia no siempre fue

satisfactoria. Aunque este tema no se incluyó expresamente en la Declaración Ministerial en la lista de cuestiones que había que examinar en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, se planteó en las deliberaciones de este Grupo de Negociación. Por ejemplo, en marzo de 1988, la Comunidad Europea señaló que "preocupa en general que el nivel de observancia deje mucho que desear y que el sistema de notificación siga estando excesivamente fragmentado", y subrayó que "[l]a notificación de las medidas comerciales es una prescripción básica en materia de transparencia y constituye la espina dorsal de una vigilancia eficaz".[2]

Una consecuencia del avance de la tecnología de la información en los años posteriores a la Ronda Uruguay es que se modificó la percepción del problema que planteaba el sistema de notificación. Al iniciarse la ronda uno de los problemas principales que observaron las partes contratantes era la recuperación de las notificaciones presentadas. Los Estados Unidos, tras declarar que el sistema del GATT para la tramitación de las notificaciones "está descentralizado y es difícil de manejar", proponían que el GATT estableciera y mantuviera "un depósito central de todas las notificaciones de medidas sujetas a la vigilancia del GATT", el cual recibiría copia de todas las notificaciones que se hicieran a los comités competentes.[3] Otros participantes en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT manifestaron preocupaciones similares, entre ellos, la Comunidad Europea, Jamaica y Nueva Zelandia. Esta propuesta de un registro central se produjo en un momento en el que todo tipo de información se presentaba, almacenaba y difundía exclusiva o principalmente en papel, un medio cuya gestión es más cara y que consume más tiempo que la de los documentos electrónicos. La fragmentación del sistema del GATT agravaba el problema. Estas preocupaciones se abordaron en la Decisión relativa a los procedimientos de notificación de la Ronda Uruguay estableciendo un Registro central de notificaciones. La solución general del problema vino del exterior del GATT/OMC, ya que la propia Internet es un depósito central en una escala y con un grado de facilidad de uso por los usuarios que los negociadores comerciales solo podían imaginar en los últimos años del decenio de 1980. En la etapa del GATT, los ministros de comercio recibían periódicamente un montón de documentos de Ginebra que pronto se perdían o quedaban enterrados si no eran adecuadamente catalogados en una biblioteca bien mantenida. En la etapa de la OMC, que coincide exactamente con la llegada de Internet[4], era mucho más fácil buscar, recopilar y utilizar esos mismos documentos. La creación del Registro central de notificaciones quedó casi convertido en un movimiento sin consecuencias debido a la rápida difusión de Internet y la centralización virtual de toda la información electrónica sobre las actividades de la OMC.

El problema más grave no es el almacenamiento, la difusión y el acceso a las notificaciones, sino su presentación. Es un problema que radica en los Miembros más que en la Secretaría ya que muchos de ellos no presentan puntualmente las notificaciones exigidas por los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Por citar un ejemplo, en el Anexo B del Acuerdo MSF se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

> En todos los casos en que no exista una norma, directriz o recomendación internacional, o en que el contenido de una reglamentación sanitaria o

> fitosanitaria en proyecto no sea en sustancia el mismo que el de una norma, directriz o recomendación internacional, y siempre que esa reglamentación pueda tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros, los Miembros ... notificarán a los demás Miembros, por conducto de la Secretaría, cuáles serán los productos abarcados por la reglamentación, indicando brevemente el objetivo y la razón de ser de la reglamentación en proyecto. Estas notificaciones se harán en una etapa temprana, cuando puedan aún introducirse modificaciones y tenerse en cuenta las observaciones que se formulen.

En el párrafo 9 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se incluye una disposición muy semejante con respecto a las "norma[s] internacional[es] pertinente[s]". Por citar otro ejemplo, en el párrafo 4 del artículo 16 del Acuerdo Antidumping[5] se establece que:

> Los Miembros informarán sin demora al Comité [de Prácticas Antidumping] de todas las medidas antidumping que adopten, ya sean preliminares o definitivas. Esos informes estarán a disposición de la Secretaría para que puedan examinarlos los demás Miembros. Los Miembros presentarán también informes semestrales sobre todas las medidas antidumping que hayan tomado durante los seis meses precedentes. Los informes semestrales se presentarán con arreglo a un modelo uniforme convenido.

El párrafo 11 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece básicamente la misma obligación con respecto a las investigaciones en materia de derechos compensatorios.

Uno de los resultados horizontales de la Ronda Uruguay fue la Decisión relativa a los procedimientos de notificación. Tras observar el deseo de los Miembros de "mejorar la aplicación de los procedimientos de notificación", y evocar el entendimiento a que se había llegado en la Ronda de Tokio, en esta Decisión se reitera y amplía este entendimiento y al mismo tiempo se ofrece una Lista indicativa de las medidas que han de notificarse (véase el recuadro 8.1). Incluso en esta lista se infravalora el número de obligaciones; en conjunto, hay más de 200 disposiciones en los Acuerdos de la OMC que obligan a hacer notificaciones, la mayoría de ellas relacionadas con medidas no arancelarias.[6] En la Decisión se pide además que se establezca un grupo de trabajo que lleve a cabo "un examen detenido de todas las obligaciones vigentes de los Miembros en materia de notificación ... con el fin de simplificar, uniformar y refundir esas obligaciones en la mayor medida posible, así como de mejorar su cumplimiento". Ese grupo de trabajo publicó en 1996 un informe en el que se analizaban las preocupaciones que suscitaban las duplicaciones o superposiciones de ciertas obligaciones de notificación estipuladas en varios acuerdos (por ejemplo, duplicaciones entre el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias), la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo para que cumplieran estas obligaciones y la simplificación y normalización de los modelos de notificación. En la Decisión se renunciaba a formular recomendaciones sobre algunos de estos asuntos, aunque lo hiciera

con respecto a otros. Entre las recomendaciones se puede mencionar la propuesta de que "se mantenga constantemente una relación completa de las obligaciones de notificación y de cumplimiento de estas por todos los Miembros de la OMC y que se distribuya semestralmente a todos los Miembros esa relación".[7] Esa recomendación no fue aplicada en su totalidad en la medida en que no existe un documento único que se pueda consultar para saber qué Miembros han hecho qué notificaciones, o no las han hecho, pero los comités individuales de la OMC efectivamente publican periódicamente informes en los que se ofrece esa información con respecto a las obligaciones de notificación comprendidas en su ámbito de competencia. Estos informes sugieren que el cumplimiento de estas obligaciones no solo es esporádico sino que puede estar disminuyendo con el tiempo.

Recuadro 8.1. Lista indicativa de las medidas que han de notificarse

Extraída del Anexo de la Decisión sobre los procedimientos de notificación de la OMC.

En la Decisión relativa a los procedimientos de notificación, a que se llegó en la Ronda Uruguay, los Miembros acordaban "guiarse, en lo que corresponda, por la lista de medidas adjunta" en el cumplimiento de sus obligaciones de notificación:

- Aranceles (con inclusión del intervalo y alcance de las consolidaciones, las disposiciones SGP, los tipos aplicados a miembros de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras y otras preferencias)
- Contingentes arancelarios y recargos
- Restricciones cuantitativas, con inclusión de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada que afecten a las importaciones
- Otras medidas no arancelarias, por ejemplo regímenes de licencias y prescripciones en materia de contenido nacional; gravámenes variables
- Valoración en aduana
- Normas de origen
- Contratación pública
- Obstáculos técnicos
- Medidas de salvaguardia
- Medidas antidumping
- Medidas compensatorias
- Impuestos a la exportación
- Subvenciones a la exportación, exenciones fiscales y financiación de las exportaciones en condiciones de favor
- Zonas francas, con inclusión de la fabricación bajo control aduanero
- Restricciones a la exportación, con inclusión de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada
- Otros tipos de ayuda estatal, con inclusión de las subvenciones y las exenciones fiscales
- Función de las empresas comerciales del Estado
- Controles cambiarios relacionados con las importaciones y las exportaciones
- Comercio de compensación oficialmente impuesto
- Cualquier otra medida abarcada por los Acuerdos Comerciales Multilaterales comprendidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

Se pueden citar dos ejemplos como ilustración del declive del cumplimiento por los Miembros de sus obligaciones de notificación y de los tipos de países que tienen el historial menos completo de presentación de notificaciones. En el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se estipula que los Miembros deben presentar sus notificaciones de subvenciones no más tarde del 30 de junio de cada año. En el párrafo 6 del artículo 25 se establece además que "[L]os Miembros que consideren que en su territorio no existen medidas que deban notificarse de conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el presente Acuerdo, informarán de ello por escrito a la Secretaría". Así pues, esta obligación permite hacer un buen análisis del nivel general de cumplimiento de las obligaciones de notificación en la medida en que se supone que todos los Miembros hacen una notificación cada año, con independencia de que otorguen subvenciones o no. En 1995, cuando la OMC tenía 132 Miembros, 58 de ellos notificaron subvenciones y 27 hicieron una notificación de ausencia de medidas; así pues, 47 Miembros (el 35,6%) del total no cumplieron la obligación de notificar. En años posteriores, el número de notificaciones de subvención aumentó (llegando a 62 en 2009), mientras que disminuyó el número de notificaciones de ausencia de medidas (que sumaron 10 en 2009), pero el mayor crecimiento se registró en el número y porcentaje de Miembros que no hicieron ninguna notificación. En 2009, este grupo había aumentado a 81 Miembros, es decir, el 52,9% de los 153 Miembros que había en ese año. Durante varios años, cerca de la mitad de todos los Miembros, a veces un poco más y a veces un poco menos, no hicieron ningún tipo de notificación.[8]

En el cuadro 8.1 se ofrece un panorama más detallado del distinto nivel de cumplimiento de los distintos Miembros de otra obligación de notificación. Como antes se ha indicado, el Acuerdo MSF obliga a los Miembros a notificar determinadas modificaciones de las medidas que tengan en vigor. A diferencia de las notificaciones de subvenciones, examinadas en el párrafo anterior, estas notificaciones no tienen que presentarse cada año sino cuando sea necesario. Dado que muchos Miembros de la OMC han hecho al menos una notificación de este tipo al año desde que se inició el sistema y con frecuencia varias, es razonable suponer que es probable que en la mayoría de los Miembros de la OMC casi todos los años se haya adoptado o previsto al menos una medida sanitaria o fitosanitaria que debería haber sido notificada. Sin embargo, como puede observarse en los datos del cuadro 8.1, solo hubo 23 Miembros que notificaron medidas sanitarias o fitosanitarias todos o casi todos los años comprendidos entre 1998 y 2011. Todos los países desarrollados, salvo dos, alcanzaron este nivel de frecuencia, lo mismo que 16 países en desarrollo. Contabilizando a todos los Estados miembros de la UE como uno[9], estos 23 Miembros suponían menos de un quinto del total de Miembros en 2011. Los Miembros que nunca presentaron ni siquiera una notificación durante este período forman un grupo mucho mayor (49).

¿Qué explica la frecuencia con que los distintos países presentan estas notificaciones MSF? En algunos casos, es posible que el país no haya adoptado ninguna medida que requiera notificación pero sería mucho suponer que esto sucede durante 14 años seguidos. La principal explicación parece que es la capacidad: el número de notificaciones aumenta al mismo tiempo que aumenta el tamaño y la renta de un país, de forma que los países en

Cuadro 8.1. Frecuencia con la que los Miembros han presentado notificaciones MSF, 1998-2011

	1-29 %	30-59 %	60-89 %	90-100 %
Países desarrollados			Noruega	Australia
			Suiza	Canadá
				Unión Europea*
				Japón
				Nueva Zelandia
				Estados Unidos
Países en desarrollo	Antigua y Barbuda	Albania	Costa Rica	Argentina
	Barbados	Armenia	Ecuador	Brasil
	Belice	Bahrein, Reino de	Guatemala	Chile
	Benin	Arabia Saudita, Reino de la	Honduras	China
	Bolivia, Estado Plurinacional de	República Dominicana	India	Colombia
	Brunei Darussalam	Egipto	Kenya	El Salvador
	Cuba	Israel	Malasia	Hong Kong, China
	Fiji	Jamaica	México	Indonesia
	Gambia	Jordania	Nepal	Corea, República de
	Georgia	Mauricio	Nicaragua	Perú
	Kuwait, Estado de	Marruecos	Panamá	Filipinas
	Macao, China	Omán	Sudáfrica	Singapur
	Madagascar	Paraguay	Sri Lanka	Taipei Chino
	Malawi	Turquía		Tailandia
	Mongolia	Uruguay		Ucrania
	Qatar			Viet Nam
	San Vicente y las Granadinas			
	Senegal			
	Swazilandia			
	Tanzanía			
	Ex República Yugoslava de Macedonia			
	Uganda			
	Emiratos Árabes Unidos			
	Venezuela, República Bolivariana de			
	Zambia			
	Zimbabwe			

Nota: Porcentaje de años en los que un Miembro presentó una notificación de la serie G/SPS/N; con los ajustes necesarios para tener en cuenta el número de años de antigüedad de los Miembros que se adhirieron. *Algunos Estados miembros de la UE presentan notificaciones MSF en nombre propio, pero la mayoría no lo hacen. Ninguno de ellos ha sido señalado en el cuadro. Los 49 Miembros de la OMC que no han sido mencionados en el cuadro no presentaron ninguna notificación durante el período 1998 a 2011. Este número de Miembros no incluye a los países que se adhirieron en 2012.

desarrollo que hacen notificaciones en la mayoría o en la totalidad de los años tienden a tener unos ingresos relativamente elevados y tener una economía grande. La frecuencia por lo general disminuye en relación directa con las rentas y el tamaño, hasta el punto de que los Miembros que no han hecho nunca una notificación figuran entre los países más pequeños y más pobres. Más de la mitad (25) de los 49 Miembros que no presentaron ninguna notificación entre 1998 y 2011 estaban ubicados en África, y 22 de los Miembros que no hicieron notificaciones eran países menos adelantados (PMA). Estas son normas generales a las que se puede encontrar excepciones. La pobreza y un tamaño relativamente pequeño no impiden que Nepal logre uno de los niveles más elevados de notificación de medidas sanitarias y fitosanitarias entre los países en desarrollo; al contrario, aunque Nigeria, el Pakistán y Túnez sean grandes y tengan mayores rentas que Nepal, figuran entre los Miembros que no han hecho ninguna notificación.

Los Miembros y la Secretaría han abordado el problema de las obligaciones incompletas de dos formas. De acuerdo con una de ellas, la raíz del problema es el número y complejidad de las obligaciones, de forma que algunos Miembros, en especial países en desarrollo, proponen que se reduzca la carga. Por ejemplo, en la Conferencia Ministerial de Singapur, en 1996, Brunei Darussalam señaló que las obligaciones de notificación suponían una pesada carga para los países pequeños, Malasia pidió que se racionalizaran y Santa Lucía alabó los esfuerzos de la Secretaría por simplificar los procedimientos. En la Declaración Ministerial se señaló que el cumplimiento de las obligaciones de notificación no estaba siendo plenamente satisfactorio. Tras invitarse a los Miembros que no habían presentado notificaciones a su debido tiempo, o las habían presentado incompletas, a que renovaran sus esfuerzos, también se pedía la simplificación de los procedimientos. Estas preocupaciones, que siguieron manifestándose en años posteriores, dieron lugar a varias medidas destinadas a simplificar o aclarar el proceso de notificación. Un ejemplo es la publicación del Manual práctico de procedimientos para los organismos de notificación y los servicios de información nacionales en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, una guía de 134 páginas que contiene instrucciones detalladas sobre cómo cumplir las obligaciones de notificación que impone el Acuerdo MSF.[10] Algunos comités se han esforzado también por simplificar los procedimientos de las notificaciones comprendidas en su ámbito de competencia. Por ejemplo, entre 2009 y 2010 el Comité de Agricultura analizó "prácticas óptimas" para mejorar la situación en lo que respecta a la presentación de notificaciones puntuales y completas. Aunque a raíz de esta labor los Miembros formularon suficientes recomendaciones como para llenar una nota de 10 páginas de la Secretaría, no se pusieron de acuerdo sobre cuál de estos objetivos, la presentación puntual o la presentación completa, merecía la mayor prioridad.[11]

La otra respuesta a este problema ha consistido en que la Secretaría facilite una mayor asistencia a los países en desarrollo para que cumplan estas obligaciones. Esta es una de las mayores prioridades de la asistencia técnica que la Secretaría ofrece a los Miembros, junto con las adhesiones y la elaboración de las Listas. El enfoque de gestión basada en los resultados aplicado a la asistencia técnica y los planes de formación de la OMC tiene por finalidad mejorar el cumplimiento de los Miembros en esta esfera, como se describe en el plan para 2012 y 2013. "Se fijarán puntos de referencia utilizando la información que figura en

los informes y evaluaciones de las necesidades de años anteriores", y "si un país ha tenido dificultades para cumplir sus obligaciones de notificación, el programa se diseña de tal forma que, tras su conclusión, el país esté en condiciones de cumplir esas obligaciones".[12]

Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

Mientras que las notificaciones deben basarse en último extremo en la capacidad de los distintos Miembros de vigilar e informar de sus propias actividades relacionadas con el comercio, el proceso de los EPC es un producto conjunto del Miembro objeto de examen, la Secretaría y los demás Miembros que participan en el OEPC. Tanto el Miembro como la Secretaría preparan informes que son examinados y debatidos por los Miembros, pero con el paso del tiempo el informe nacional ha perdido importancia. Prácticamente toda la atención en las reuniones del OEPC, aparte de las manifestaciones diplomáticamente obligatorias de agradecimiento por las palabras de un ministro o viceministro visitante, se dedican a un debate que gira en torno al informe de la Secretaría. Se trata de un ejercicio de vigilancia que abarca numerosos aspectos de las políticas comerciales de un Miembro, con inclusión de su entorno económico, la estructura y los procedimientos de los órganos encargados de la formulación de las políticas, sus leyes y políticas sobre el comercio y asuntos conexos, sus leyes y políticas sectoriales y la composición real de su comercio, entre otras cosas.

Los orígenes, la finalidad y el significado del MEPC no se pueden entender sin tener en cuenta el entorno en el que se pusieron en marcha tanto el Mecanismo como la Ronda Uruguay. La decisión de iniciar esas negociaciones "se tomó con un trasfondo de importantes desequilibrios externos en las principales economías industriales, de inestabilidad en el sistema monetario internacional, [y] de crecientes presiones proteccionistas"[13], como observarían posteriormente los ministros en la Conferencia Ministerial de Montreal de 1988. El período comprendido entre el final de la Ronda de Tokio en 1979 y el inicio de la Ronda Uruguay en 1986 fue especialmente difícil, como resume la "teoría de la bicicleta", de Bergsten, sobre la liberalización del comercio: si el sistema no avanza con nuevas iniciativas de apertura de los mercados es posible que vuelva a caer en el proteccionismo. Eso es precisamente lo que parecía estar sucediendo en aquel momento, cuando los países desarrollados recurrían a la utilización de salvaguardias, medidas antidumping y otras medidas comerciales correctivas para restringir las importaciones, los países en desarrollo apelaban a las medidas en materia de balanza de pagos, planteándose ese mismo fin mentalmente, y cuando proliferaban las restricciones "voluntarias" de las exportaciones y otras medidas de zona gris en sectores clave como el acero y los automóviles. Muchos temían que el propio sistema multilateral de comercio estuviera en peligro y pensaban que había que tomar medidas para disuadir a los responsables de las políticas de erigir obstáculos al comercio.

Una idea promovida en varios lugares, entre ellos el gabinete del Director General del GATT Arthur Dunkel, era que había menos probabilidades de que se adoptaran políticas proteccionistas si el proceso de elaboración de esas políticas estaba abierto a un mayor

escrutinio público. Se consideraba necesaria una vigilancia más estrecha y más activa de los procesos de elaboración de políticas de los Miembros no solo para mantener a los interlocutores comerciales de un país informados sobre lo que podría estar sucediendo sino también en la esperanza de que los ciudadanos del propio país conocieran unas iniciativas gravosas y contraproducentes, y oponerse a ellas. Estas propuestas finalmente se abrieron camino en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT en la Ronda Uruguay, en las que el MEPC fue uno de los puntos que compusieron los resultados iniciales aprobados en la Conferencia Ministerial de Montreal de 1988.

En cierto sentido, el MEPC que surgió de estas negociaciones era menos ambicioso que algunas de las anteriores propuestas. Los informes de la Secretaría por lo general son más descriptivos que analíticos; no contienen juicios explícitos sobre la conformidad con la OMC de las leyes de un Miembro ni prescripciones detalladas para sus políticas. Sin embargo, el MEPC es también más ambicioso en otro sentido ya que supone la realización por la Secretaría de una investigación *in situ* más activa de la que los Miembros estaban inicialmente dispuestos a contemplar. El MEPC es el principal ejemplo de una función para la que los Miembros han atribuido mayor responsabilidad a la Secretaría de la OMC de la que estaban dispuestos a ceder a la de su predecesor, el GATT. Las propuestas que se habían planteado en los años anteriores a que se creara este mecanismo se basaban principalmente en un autoexamen por los países, con poco o ningún papel para el GATT en general o su Secretaría en particular.

Propuestas presentadas antes de la Ronda Uruguay

Es poco probable que el MEPC se hubiera establecido sin el liderazgo del Sr. Dunkel. Él dio a la creación de este mecanismo un carácter prioritario y lo promovió a nivel conceptual a principios del decenio de 1980 y más adelante en la práctica. El Sr. Dunkel creía en el valor de la presión colectiva y de la publicidad como medio para conseguir que los países escuchasen a su ángel bueno y no sucumbieran a las tentaciones del proteccionismo. También parece haber sido inspirado por los mayores poderes que el Fondo Monetario Internacional (FMI) tenía en esta esfera. El FMI somete a vigilancia a cada uno de sus miembros para destacar los posibles riesgos para la estabilidad y aconsejar los ajustes políticos necesarios. El interés del Sr. Dunkel por hacer que el GATT desarrollase una función comparable se puso de manifiesto en 1990 cuando contrató a Clemens Boonekamp (véase el Apéndice Biográfico, página 633), entonces funcionario del FMI que conocía el proceso de vigilancia, para trabajar en los EPC. "Dunkel quería alguien que conociera el enfoque del FMI en materia de redacción de informes elaborados por funcionarios"[14], recordaría posteriormente el Sr. Boonekamp. El Sr. Dunkel sostuvo con firmeza que era necesario que los funcionarios visitaran los países y aunque la mayoría de las partes contratantes se opusieron inicialmente a la idea, logró imponer su punto de vista.

El Sr. Dunkel adoptó un enfoque estratégico y durante varios años preparó el terreno para el proceso de los EPC. El primer paso se produjo en 1983, cuando nombró un "grupo de personas eminentes" para que determinara cuáles eran los problemas fundamentales que

afectaban en aquel momento al sistema de comercio mundial. Entre los temas cuyo examen encomendó al Comité Leutwiler figuraban "los factores subyacentes en el proteccionismo y qué se puede hacer para mejorar el proceso de elaboración de las políticas comerciales a escala nacional".[15] El grupo debía estudiar de qué forma una mayor transparencia podría mejorar ese proceso, considerando los siguientes aspectos:

a) ¿En qué medida la publicidad de las políticas proteccionistas (con inclusión de estimaciones de su coste) reduce la posibilidad de que sean adoptadas?
b) ¿De qué medios se dispone para mejorar el debate público de los costes de la protección: quién gana, quién paga, qué repercusiones tienen las medidas en la frontera y los programas de subvención que afectan al comercio?
c) ¿Qué otro tipo de "argumentos" se pueden aducir para resistir a las demandas proteccionistas (por ejemplo, el impacto de los programas de subvención en el déficit presupuestario del gobierno, la amenaza de retorsión extranjera, etc.)?[16]

El grupo, presidido por un banquero suizo, Fritz Leutwiler, elaboró un informe en 1985 titulado *Políticas comerciales para un futuro mejor: Propuestas de acción*, en el que se pedía un examen formal de la protección. En el informe se proponía que "la política comercial debería elaborarse a la luz del día" y que para ello se debería disponer de más información para analizar los costes y los beneficios de las distintas medidas de política comercial existentes o en proyecto. "Se debería exigir que las empresas públicas y privadas hiciesen constar en sus informes financieros la cuantía de toda subvención recibida", y:

> Habría que analizar sistemáticamente toda propuesta de protección. Para ello se podría utilizar lo que podría denominarse un "balance de la protección". Estos balances, cuyo objetivo sería semejante al de los informes de "impacto ambiental" que se exigen ahora en algunos países para proyectos de obras importantes, permitirían proceder a una evaluación periódica de las medidas existentes y hacerse una idea fundada acerca de las nuevas medidas que se propongan. Permitirían también apreciar los beneficios y los costos de las medidas proteccionistas para la economía nacional, comparándolos con los que se producirían si se denegara la protección y/o se ofreciera ayuda para el reajuste (GATT, 1985: 35).

Esta propuesta era mucho menos ambiciosa que la que posteriormente daría origen al MEPC, pues se limitaba a la preparación por una institución nacional de unos informes negociados. El único papel que el comité proponía para el GATT era el posterior desarrollo de esa idea por la Secretaría, "en forma tal vez de manual técnico del que puedan servirse tanto los responsables de las políticas como el público el general" (*Ibid.*).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó un planteamiento similar. Según una recomendación adoptada por el Consejo de la OCDE en 1986, "[L]os gobiernos miembros ... deberían realizar una evaluación lo más sistemática y

completa posible de las medidas comerciales y relacionadas con el comercio propuestas, así como de las medidas existentes cuando sean sometidas a examen", basándose en una lista de comprobación indicativa para la evaluación de las medidas de política comercial.[17] La recomendación establecía asimismo que los países "[d]eberían responder de la forma más positiva posible a las peticiones de consulta de otros Estados miembros, que expresen preocupación por los efectos sobre la competencia en sus mercados de las medidas". La lista de comprobación contenía 13 preguntas que iban desde "¿Se ajusta la medida a las obligaciones y compromisos internacionales del país?" hasta "¿Cuáles podrían ser los efectos económicos previstos de la medida sobre otros sectores de la economía, en particular, las empresas que compran y venden productos a la industria en cuestión?".

El Trade Policy Research Centre, con sede en Londres, hizo una tercera propuesta. El Centro había constituido un grupo de estudio de alto nivel presidido por el antiguo Director General del GATT (en el período 1968-1980) Olivier Long. Este grupo elaboró la primera propuesta que establecía un vínculo entre un mecanismo de examen y el GATT (y por consiguiente su organización sucesora), aunque lo hiciera solo en forma de propuesta. Buscando expresamente "reducir al mínimo las objeciones contra la inscripción de los procedimientos nacionales en la agenda del GATT" y "evitar irritar innecesariamente sensibilidades políticas e institucionales", propuso el establecimiento en cada país de un órgano independiente que preparara informes anuales para sus gobiernos sobre las ayudas públicas a las industrias. Más en concreto, los informes de este órgano nacional:

> deberían elaborarse tanto previa petición como a iniciativa propia y deberían abarcar todas las formas de ayuda pública, con inclusión de las medidas adoptadas en el ámbito de leyes sobre las prácticas "comerciales desleales", otorgadas a todas las industrias. Los informes deberían ser públicos de forma que sean un vehículo para el escrutinio público del apoyo a las industrias (Long y otros, 1989: 51).

El informe preveía también que la información "se pondría a disposición de los países miembros del GATT y podría ayudarles a entender y evaluar las políticas de los gobiernos, tal y como estas se presentan en las negociaciones internacionales" (*Ibid.*: 52).

Las tres propuestas contemplaban sistemas de examen voluntarios y realizados a escala nacional y, salvo el informe Long, propugnaban el escrutinio de iniciativas concretas (por ejemplo, medidas de salvaguardia puntuales o proyectos de ley) y no la evaluación de la totalidad del régimen de un país. Tenían una orientación principalmente económica, más que legal o política. Si se consideran como un barómetro preciso del clima intelectual de la época, es notable que los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT abordasen, y finalmente aprobaran, un enfoque según el cual los exámenes serían obligatorios, realizados por la Secretaría de una organización internacional y generales, es decir, que abarcarían cuestiones jurídicas e institucionales así como económicas.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT

Como se vio en el capítulo 2, una de las finalidades acordadas de las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT era "potenciar la vigilancia en el GATT para permitir un control regular de las políticas y prácticas comerciales de las partes contratantes y de su efecto en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio". Esta relación bastante escueta de la Declaración Ministerial de la Ronda Uruguay de 1986 dejaba sin definir el significado de "vigilancia" y "control regular", por no hablar del alcance de lo que eran "políticas y prácticas comerciales". En la Declaración no se ofrecían más orientaciones sobre estas cuestiones fundamentales ni sobre la forma que adoptaría la vigilancia, qué países serían considerados y sobre qué bases, con cuánta frecuencia serían sometidos a examen, cuál sería el alcance de las cuestiones objeto de investigación, qué papeles tendrían las otras partes contratantes y la Secretaría en este ejercicio, si la información se reuniría solo en Ginebra o mediante visitas a los países, qué relación existiría entre la información obtenida en el curso de esta vigilancia y los procedimientos de solución de diferencias, dónde se realizaría el examen mismo (por ejemplo, en Ginebra o en la capital del país objeto de examen), si los hechos desvelados y las conclusiones a que se llegara serían públicos, etc. Por eso, los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT tuvieron que dar cuerpo al esquema más bien escueto que habían recibido de los ministros.

La cuestión más importante que se planteó al iniciarse las negociaciones era si la forma que adoptaría la vigilancia sería de tipo "duro", forma preferida por el Japón y los Estados Unidos, o de tipo "blando", forma preferida por la Comunidad Europea. La primera de esas posturas se basaba en la idea de "vigilancia como mecanismo para inducir a los países a cumplir sus obligaciones en el marco del GATT y como un ejercicio al que las partes contratantes se someterían individualmente", mientras que para la CE, "la vigilancia consiste en realidad ... en asegurar la transparencia y permitir que los interlocutores comerciales comprendan mejor el entorno de sus políticas comerciales respectivas".[18] Todavía había un tercer punto de vista, defendido por países en desarrollo como la India y Jamaica, según el cual no se necesitaba una vigilancia adicional si el problema real era atribuible a las grandes naciones comerciantes, y "no tenía mucho sentido darle vueltas a un sistema de vigilancia si faltaba la necesaria voluntad política para hacer que el sistema funcione".[19] Este último argumento no encontró mucho eco ya que esas mismas grandes naciones comerciantes aceptaban en general que se necesitaba alguna forma de vigilancia más intensa para promover un mayor cumplimiento de las normas. El resultado final de las negociaciones se inclinó más hacia la forma blanda que hacia la forma dura de vigilancia, al quedar disociada expresamente de los procedimientos de solución de diferencias y adoptar la forma de exámenes generales más que de misiones de búsqueda y captura que buscasen poner al descubierto ejemplos concretos de incumplimiento grave de las normas.

Después el debate se centró no en la cuestión de si se necesitaba una vigilancia, sino en cómo debía llevarse a cabo. ¿Qué papeles deben atribuirse en estos exámenes a los países que fueran objeto de ellos, a las otras partes contratantes y a la Secretaría? ¿Cuáles de estas partes asumirían la dirección del proceso? Las propuestas parecían inspirarse en los

precedentes existentes en otras actividades del GATT. Una opción era que los exámenes se basaran principalmente en la información transmitida por los distintos países sobre sus medidas, con lo que serían algo muy parecido a una forma ampliada de los procedimientos de notificación que antes hemos considerado. Otra opción era que los exámenes fueran realizados por un pequeño grupo de partes contratantes que representasen a las demás, pequeño grupo que podría adoptar la forma de un grupo especial (una denominación que recordaba el sistema de solución de diferencias del GATT) o de un grupo de trabajo (con lo que podría compararse con la forma en que se llevaban a cabo las negociaciones para la adhesión). Una tercera opción era seguir los modelos del FMI y de la OCDE, organizaciones que preveían un examen detallado de las políticas de sus Estados miembros realizado por sus respectivas secretarías. Esta última opción parecía en aquel momento la más radical y las propuestas que atribuían a la Secretaría del GATT un papel mayor se encontraron con una firme resistencia (en especial, pero no exclusivamente, de los países en desarrollo), y sin embargo esa fue la opción hacia la que se encaminó finalmente el MEPC.

No obstante, fue un proceso lento que dependió tanto de la evolución del MEPC en la práctica como de las condiciones acordadas en principio. El mecanismo, tal y como se aprobó inicialmente en la Ronda Uruguay, reservaba papeles a los tres participantes: el país objeto de examen prepararía un informe sobre sus propias prácticas, que sería complementado por un informe elaborado por el personal de la Secretaría, y ambos informes serían examinados por un ponente designado para el caso y por el resto de las partes contratante reunidas en el OEPC. Se necesitaron varios años para que el sistema evolucionara de forma que el informe de la Secretaría adquiriera el papel estelar que ahora tiene y el informe del propio país quedara relegado a un papel menor, de apoyo.

El primer paso en la concreción de los términos bastante vagos de la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay para dar origen al MEPC se dio en un documento que presentó Australia en marzo de 1987. La propuesta australiana, como las propuestas anteriores a la Ronda resumidas anteriormente, se basaba más en una autoevaluación hecha por las partes contratantes, pero también preveía la preparación de informes por la Secretaría para un examen más amplio de las políticas comerciales de los países de mayor magnitud.[20] Otras propuestas siguieron a esta en junio, y en ellas Suiza pidió la constitución de un Comité de Políticas Comerciales que examinara las políticas comerciales de las partes contratantes[21] y el Japón propuso que los principales países desarrollados y en desarrollo fueran objeto de examen de forma rotatoria (los exámenes serían realizados por dos o tres partes contratantes, con asistencia de la Secretaría).[22]

Entre estas primeras propuestas, la de los Estados Unidos era la que más se acercaba a lo que el MEPC sería finalmente. Los Estados Unidos eran partidarios de que la Secretaría realizara exámenes de las políticas y prácticas comerciales de las distintas partes contratantes.[23] Es posible que las ideas de los Estados Unidos fueran más atractivas debido en parte a que el antiguo Vicesecretario de Estado de los Estados Unidos Julius Katz (véase el Apéndice Biográfico, página 641) cuyos "métodos poco ortodoxos ... le valieron el mote de nonagésima sexta Parte Contratante del GATT"[24], presidía el Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT al inicio de la Ronda Uruguay. Katz asumió un papel de

liderazgo para trasladar las ideas avanzadas por su propio país y por otros países en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT a un documento de debate, y luego para negociar con sus homólogos y con la Secretaría a fin de transformar esas ideas en una propuesta para un resultado inicial.

Las negociaciones principales sobre el formato del MEPC tuvieron lugar entre finales de septiembre de 1987 y finales de octubre de 1988 y se centraron en la elaboración de un proyecto de texto cada vez más detallado que constituyó la base de la decisión adoptada como "resultado inicial" en la Conferencia Ministerial de Montreal, en diciembre de 1988. La primera versión de este documento, de fecha de 29 de septiembre de 1987, no tenía título ni nombre de autor. Con algunos cambios relativamente menores sirvió de base para el documento de debate que el Sr. Katz publicó el mes siguiente.

El proyecto del Sr. Katz, aprovechando las ideas presentadas hasta ese momento en las reuniones del Grupo de Negociación sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT, preveía que todas las partes contratantes fueran objeto de examen mediante informes preparados por los propios países en un formato convenido, y que los exámenes, que "podrían durar tres o cuatro días", se centraran "en un documento preparado por la Secretaría que tendría en cuenta la información facilitada por los gobiernos". Estos exámenes "serían realizados por un órgano compuesto por un pequeño número de representantes gubernamentales con experiencia en cuestiones de política comercial", y el examen mismo, en contraposición a la investigación para el documento que serviría de base para el examen, se llevaría a cabo "en las capitales, en la mayor medida posible". En la propuesta se detallaba a continuación que el órgano encargado de los exámenes:

> prepararía un informe de cada examen en el que se resumirían las preguntas planteadas, las respuestas ofrecidas y cualquier otro punto planteado y se propondrían conclusiones. El informe se remitiría a un órgano supervisor (el Consejo del GATT o un nuevo órgano, por ejemplo, el Comité de Políticas Comerciales) que daría a todas las partes contratantes la posibilidad de hacer declaraciones y adoptaría el informe. Los informes serían públicos.[25]

Durante el año siguiente, las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT se centraron en varios de estos puntos y paralelamente se celebraron debates en la Secretaría del GATT. Las líneas de separación entre las negociaciones de las partes contratantes y las deliberaciones dentro de la Secretaría eran bastante confusas y el Director General Arthur Dunkel seguía de cerca el asunto. Entre los puntos de discusión más importantes cabe citar el papel de la Secretaría en los exámenes, tema que se planteó en las reuniones internas que el Director General celebró el 16 de julio y el 1º de octubre de 1987. El Sr. Dunkel observó con satisfacción en esta última reunión que las propuestas de Katz "concordaban en muchos sentidos con las opiniones ya desarrolladas por la Secretaría", pero también observó que "presentaban diferencias importantes en uno o dos aspectos".[26] Otros funcionarios presentes en la reunión propusieron que como el Sr. Katz no había distribuido todavía el proyecto aún había tiempo para debatir con él "la posibilidad de enmendar alguna de las propuestas que contenía".[27] Esto podía haber incluido la cuestión del grado de participación de la Secretaría

en los exámenes. A pesar de la resistencia manifestada por algunos países, la Secretaría parecía estar defendiendo un papel para sí misma desde el primer momento. Mientras que en el proyecto de Katz la Secretaría se limitaría a "preparar un proyecto de preguntas adecuadas para el órgano de examen"[28], en la nota interna se sugería en cambio que "los informes de los gobiernos serían una de las aportaciones básicas a los informes completos que prepararía la Secretaría". Adoptar este enfoque "tendría importantes consecuencias para la Secretaría en términos de personal y de presupuesto" (*Ibid.*: 2).

En el curso de los meses siguientes, los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT se orientaron progresivamente hacia un sistema que atribuía mayor autoridad investigadora a la Secretaría y confiaba menos en la iniciativa de los gobiernos miembros. Esta progresión solo se insinuó en los debates de octubre, donde algunos dijeron que "la Secretaría debería ser simplemente un buzón para la información facilitada por los gobiernos", pero "otros estaban dispuestos a atribuir a la Secretaría un papel más importante".[29] El nivel propuesto de participación de la Secretaría aumentó en las versiones posteriores del proyecto sometido a debate. El texto de 7 de enero de 1988 todavía establecía que los exámenes serían realizados por representantes de los gobiernos pero se detallaba que la "información facilitada por las partes contratantes" sería "complementada por un documento fáctico de antecedentes preparado por la Secretaría".[30] Cuando llegó el momento de la segunda revisión, el mes siguiente, el texto hacía referencia a que los exámenes se basarían en informes anuales de la propia parte contratante y "un informe, que sería preparado por la Secretaría, basado en estos informes anuales y en los debates de un 'equipo de examen' integrado por expertos de la Secretaría y expertos gubernamentales" que viajarían a la capital para plantear sus preguntas.[31] En una reunión del Grupo de Negociación sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT que tuvo lugar el mes siguiente, "Suiza argumentó de forma convincente contra los equipos de examen mixtos, Gobierno/Secretaría", y "la opinión general se inclinó [entonces] a favor de los equipos formados únicamente por funcionarios de la Secretaría".[32] El debate había madurado tanto que a finales de abril se pudieron insertar en el texto de la tercera revisión unos corchetes que indicaban lo que había sido aprobado y lo que no. En esta revisión se establecía que el informe fuera "redactado por la Secretaría, sobre la base de la información facilitada por la parte contratante o las partes contratantes de que se tratase y de los debates entre un equipo [de la Secretaría] [encargado de reunir información] y funcionarios de la parte contratante objeto de examen".[33] En mayo, estos corchetes habían desaparecido y en la cuarta revisión del texto se especificaba que correspondía a la Secretaría redactar el informe.[34]

Sin embargo, la desaparición de los corchetes no significó el final del debate ya que el papel de la Secretaría siguió siendo objeto de debate hasta bien entrado el año 1988. Los representantes de los países desarrollados habían llegado a la conclusión de que el informe de la Secretaría tenía que ser independiente y analítico de forma que evitase lo que el Sr. Katz describía como "dejar que los zorros vigilasen el gallinero".[35] El Canadá y Suecia figuraban entre los principales defensores de la atribución de un papel activo a la Secretaría, aunque el Japón sostuvo al menos hasta finales de marzo de 1988 que el "equipo de examen podría estar constituido por la Secretaría más representantes de dos o tres países".[36] Sin embargo, los países en desarrollo seguían manifestando preocupación por la atribución

de nuevas facultades a la Secretaría, en especial con respecto a la realización de investigaciones *in situ*. El Brasil, la India, Malasia y Yugoslavia fueron identificados como "firmes opositores" a las visitas *in situ* y propusieron que el texto estableciera que "una parte contratante individual *podrá invitar* a la Secretaría a *prestar asistencia en* la labor de recopilación de información *con carácter* voluntario en la capital correspondiente".[37]

El conflicto sobre este asunto era tan profundo que algunos países desarrollados que insistían en las investigaciones *in situ* señalaron que estaban "preparados para renunciar al MEPC en caso de que estas no [fuesen] aprobadas". El Grupo De la Paix de países desarrollados y en desarrollo (véase el capítulo 3) ayudó a suavizar estas diferencias. Tal y como finalmente se aprobó en el párrafo C v) b) del acuerdo sobre el MEPC, el examen se basaría no solo en un informe presentado por el Miembro objeto de examen, sino también en un informe "que redactará la Secretaría, bajo su responsabilidad, basándose en la información de que disponga y en la facilitada por el Miembro o los Miembros de que se trate". Aparte de establecer que la Secretaría "deberá pedir aclaraciones al Miembro o los Miembros de que se trate sobre sus políticas o prácticas comerciales", en el acuerdo no se detalla más lo que debe contener este informe o cómo se elaborará.

Los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT abordaron algunos puntos más. Uno de ellos era el grado en que los resultados se harían públicos, con respecto a lo cual el Japón propuso que solo se publicaran comunicados de prensa y que el propio informe no se publicara. Por respeto al objetivo más amplio de la transparencia para el país objeto de examen y para el propio sistema de comercio, los negociadores finalmente convinieron en publicar todos los documentos: el informe de la Secretaría, el informe del gobierno y las actas de la reunión en la que fueran examinados.

La Secretaría también abordó con gran detalle algunas cuestiones técnicas como el formato y el contenido de los informes que presentarían las partes contratantes sobre sus políticas, así como la frecuencia con que las partes contratantes se someterían a examen. Estos dos temas se trataron en un memorando interno de seis páginas preparado por el Sr. Dunkel el mismo día en que el Sr. Katz publicó la primera versión del documento de debate del presidente. En esta nota de 6 de octubre de 1987, se propuso, en un punto que se mantuvo desde ese día, al menos en principio y puede que incluso en sus detalles, que la frecuencia de los exámenes estuviera determinada por el tamaño del Miembro y que se establecieran tres ciclos de frecuencias. Según la propuesta de 1987, los 7 a 10 países de mayor tamaño serían objeto de examen cada 18-24 meses y un grupo indefinido de países medianos cada 3 a 4 años; los demás países (a los que en el documento se denomina "los marginales") serían objeto de examen "en raras ocasiones".[38] Como se acordó finalmente en el artículo C ii) del Acuerdo sobre el MEPC, las 4 primeras entidades comerciantes (medidas por su participación en el comercio mundial en un período representativo reciente) contando a las Comunidades Europeas como una, serían objeto de examen cada 2 años. Las 16 siguientes lo serían cada 4 años y los demás Miembros, cada 6 años, "pudiendo fijarse un intervalo más extenso para los países menos adelantados Miembros".

Utilización del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

El acuerdo por el que se establece el MEPC, tal como fue aprobado en el curso del Balance a Mitad de Período de la Ronda Uruguay celebrado en Montreal en 1988, se incorporó posteriormente como Anexo 3 al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) y sigue siendo actualmente la base del sistema. Quedaba pendiente todavía algún trabajo preparatorio antes de que pudieran realizarse los primeros exámenes. En Montreal, las partes contratantes encargaron al Director General Adjunto Madan Mathur que presidiera un grupo técnico encargado de examinar el formato de los exámenes, lo que hizo en coordinación con Frank Wolter (véase el Apéndice Biográfico, página 657), el primer director de la División de Examen de las Políticas Comerciales. En 1989, estaba ya en marcha. El OEPC mismo no estaba establecido aún durante estos años finales de la última etapa del GATT, de modo que sus funciones fueron desempeñadas durante los primeros años por el Consejo de Representantes del GATT.

Los informes de examen de las políticas comerciales, los Miembros y las diferencias

El Sr. Wolter insistía en que estos informes fueran preparados por la Secretaría bajo su propia responsabilidad y en que tenían que ser independientes. A diferencia de los informes preparados por algunas otras organizaciones intergubernamentales, estos informes no eran documentos negociados cuyo contenido fuera producto de componendas entre la Secretaría y el Miembro. El gobierno al que no le gustase el contenido del informe podía escribir lo que quisiera en su propio informe y plantear objeciones en el Consejo, pero no podía discutir el contenido del informe de la Secretaría. A pesar del hecho de que esto se acordara en principio en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, se necesitó algún tiempo para que los gobiernos se sintieran cómodos con la idea de ser investigados y criticados por funcionarios internacionales. La preparación de estos informes por la Secretaría bajo su propia responsabilidad representó una ruptura fundamental con la práctica anterior, en la cual el papel del personal del GATT se limitaba estrictamente y casi exclusivamente a una labor de tipo auxiliar, logístico o técnico. Las preocupaciones de los países por el primer punto se ilustran con el recuerdo de un funcionario superior de la primera vez que fue en misión a un determinado país en desarrollo, cuando recibió una invitación poco usual:

> Estaba en bata a las 10 de la noche y me llamaron de recepción. Fui en zapatillas. Dos soldados me esperaban a la puerta del ascensor. Salí del ascensor y estos soldados me cogieron del brazo y dijeron: "Venga con nosotros". Me llevaron a un automóvil y allí estaba el Presidente, que dijo: "Explíqueme qué es un EPC". Y lo hice. Desde ese momento obtuvimos toda la información que necesitábamos para preparar el informe de la Secretaría.[39]

La relación entre el MEPC y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) es compleja y delicada. Los resultados de los exámenes pueden ayudar a identificar áreas en las que puede ser necesario poner las leyes y políticas de un país en conformidad, pero el párrafo A del MEPC

dice expresamente "[n]o tiene[n], sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas". Este es un punto que el personal de la Secretaría subraya con frecuencia cuando está de misión en un país Miembro, asegurando a los funcionarios que nada que se diga en un EPC puede, por sí mismo, servir de base para una reclamación al amparo del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Esto no equivale a decir que cuando una medida es mencionada en un informe de examen de las medidas comerciales disfrute, de algún modo, de impunidad; una medida señalada de este modo puede dar una "pista" a otros Miembros y si estos desean plantear la cuestión como un caso de solución de diferencias solo tienen que verificar la información a través de otra fuente. Es imposible saber con qué frecuencia, en su caso, los informes de examen de las políticas comerciales han despertado la atención sobre un asunto que diera origen a una reclamación. Ghosh (2008: 21), en una comparación del contenido de los informes y la posterior presentación de reclamaciones formales, llegó a la conclusión de que en el 53% de los asuntos sometidos al sistema de solución de diferencias la ley o política en cuestión era mencionada, destacada o analizada en un informe de la Secretaría en el marco del MEPC anterior a que se iniciara la diferencia. Sin embargo, solo en un cuarto de los casos "los futuros reclamantes enviaron antes preguntas al país objeto de examen", lo que sugiere que "los Estados miembros no consideraban el proceso de EPC como el marco adecuado para ejercer presión".

Aunque los informes de examen de las políticas comerciales constituyan un ejercicio de vigilancia y estén destinados en parte a poner de manifiesto las áreas en las que un Miembro incumple sus obligaciones, estos documentos no suponen ninguna crítica directa de las políticas y medidas de los Miembros. En concreto, en ellos nunca se afirma directamente que una política determinada (vigente o futura) es conforme o contrario a un acuerdo de la OMC o a un compromiso en el marco de la OMC. Los partidarios estrictos del libre comercio preferirían la prescripción a la descripción y querrían que en los informes no solo se identificaran expresamente las medidas ilegales en el marco de la OMC (pidiendo así a la División de Examen de las Políticas Comerciales que se atribuyese una función reservada al Órgano de Solución de Diferencias) sino también que señalaran las políticas que, aunque fuesen legales en el marco de la OMC, fuesen desaconsejables. Pero el sistema se basa en un planteamiento menos provocador. Como han observado Laird y Valdes (2012: 10526-10532) "uno de los puntos fuertes del MEPC es su papel como foro donde pueden explicarse y debatirse las políticas, donde se puede solicitar información y donde pueden expresarse preocupaciones de forma en gran parte no legalista (y no conflictiva)". Algunos analistas tienen una opinión menos favorable de la relación. Los EPC "son en parte resultado de un proceso que está influido por consideraciones políticas" -en opinión de Bown (2009: 219 y 220)- "y por eso están escritos de forma que no provoquen diferencias ni aporten pruebas útiles para un litigio".[40]

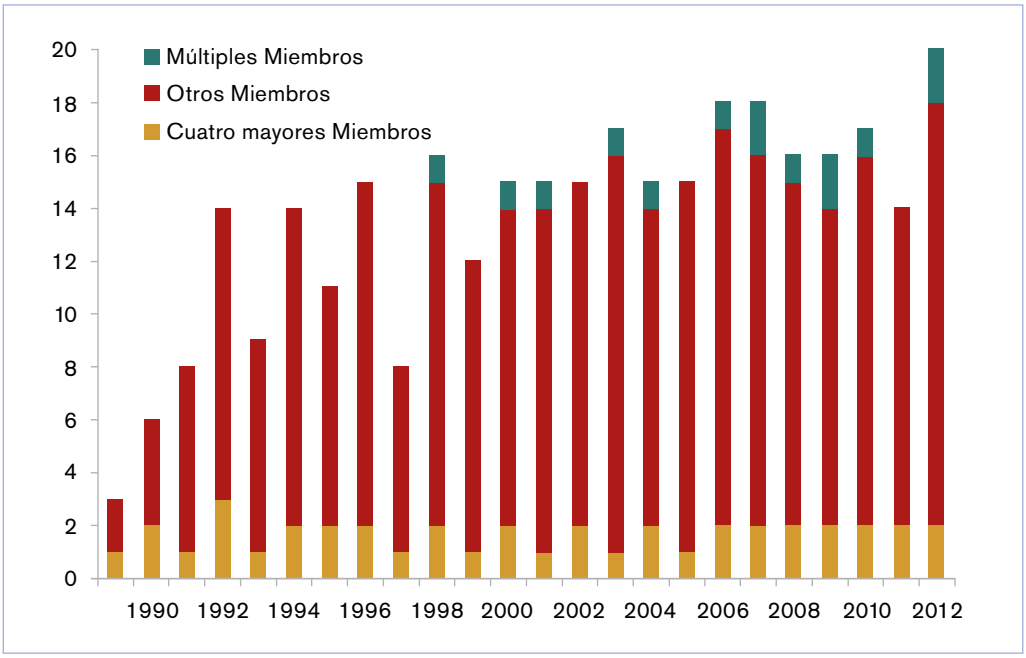
La cantidad y la calidad de los informes

Llevó varios años que el número de EPC fuera relativamente elevado, como puede apreciarse en los datos que ilustran la figura 8.1. En su primer año de funcionamiento se

realizaron apenas tres exámenes, todos los cuales finalizaron al final del año. En una serie de reuniones extraordinarias celebradas los días 12 a 14 de diciembre de 1989, el Consejo del GATT realizó los EPC de Australia, Marruecos y los Estados Unidos (en ese orden). El Embajador Rubens Ricupero (véase el Apéndice Biográfico, página 649), del Brasil, presidió esas reuniones en su condición de presidente del Consejo, y el Embajador Hassan Kartadjoemena, de Indonesia, actuó como ponente principal del primer EPC. En estos primeros años, los informes del Gobierno y de la Secretaría tenían aproximadamente el mismo peso e incluso aproximadamente el mismo número de páginas. En el caso de Australia y los Estados Unidos, los informes del Gobierno y de la Secretaría oscilaban entre 125 y 200 páginas cada uno; el informe de la Secretaría sobre Marruecos tenía 106 páginas, frente a 70 páginas el informe del Gobierno. En años posteriores se estableció que se procuraría, en principio, aunque en la práctica no siempre fue así, que la extensión de los informes de la Secretaría no fuera de más de 100 páginas. La capacidad y la productividad de la División aumentaron en años posteriores. En 1990, que fue el primer año completo de funcionamiento del MEPC, la Secretaría destinó a la División un Director, nueve puestos profesionales y tres puestos de servicios generales. Ese mismo año, los EPC se centraron en el Canadá, la Comunidad Europea, Hong Kong[41], Hungría, Indonesia, el Japón, Nueva Zelandia y Suecia.

Hasta varios años más tarde el ritmo de los EPC alcanzó el nivel deseado para cumplir el calendario previsto en el acuerdo. Cada año deben ser objeto de examen en el marco del MEPC dos Miembros "grandes" (es decir, los 4 mayores Miembros son objeto de examen cada 2 años), así como 4 países medianos (es decir, los 16 países incluidos en esta categoría son objeto de examen cada 4 años), más un número variable y creciente de Miembros cuyo examen se lleva a cabo cada 6 años. Por lo tanto, la fórmula es que se sometan a examen 6 Miembros grandes y de tamaño mediano más un sexto de los Miembros restantes (sin contar a los miembros de la UE) a partir del 21º más grande. Al final de la etapa del GATT, cuando había 128 partes contratantes (12 de las cuales eran miembros de la CE), se suponía que el OEPC tendría que realizar 20 exámenes anuales para cubrir la cuota. En aquella época, en un año normal, había más o menos la mitad. La labor se complicó a medida que aumentaba el número de Miembros. A principios de 2012, había 155 Miembros (27 de ellos en la Unión Europea), lo que quería decir que si el OEPC examinaba a cada Miembro por separado tendría que haber hecho 24 informes anuales (es decir, cuatro más que al principio de la etapa de la OMC). La práctica de hacer algunos informes sobre una base regional, incluyendo dos o más Miembros en un solo informe, facilitó algo las cosas. En 2012, por ejemplo, el OEPC examinó un informe que abarcaba a Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanía y Uganda, y otro que abarcaba a Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau y Togo. Sumados a los 18 que abarcaban a un solo Miembro ese mismo año, en 2012 el OEPC consideró informes en que se examinaban las políticas de 26 Miembros, 2 más de los necesarios para cubrir la cuota prevista. También fue un aumento considerable con respecto a 2011, año en el que no hubo informes sobre múltiples Miembros y solo fueron examinados 14 Miembros. Por término medio, entre 2008 y 2012 el OEPC examinó 16,6 informes anuales que abarcaban a 19,4 Miembros. En 2013, está previsto que el OEPC examine 15 informes que abarcan a 20 Miembros.[42]

Figura 8.1. Exámenes de las políticas comerciales realizados, 1989-2012



Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_rep_s.htm (para el período 1995-2012). Los datos correspondientes al período 1989-1994 proceden de los informes anuales y los comunicados de prensa del GATT.

Nota: Múltiples Miembros = EPC en los que se examinan las políticas de más de un Miembro en un mismo ejercicio. Los datos que aquí se reproducen corresponden al número de EPC y no al número de Miembros objeto de examen. Cuatro mayores Miembros = el Canadá (hasta 2003), China (desde 2006), el Japón, los Estados Unidos y la Unión Europea.

La calidad de los informes es más importante que su cantidad y, a este respecto, el MEPC ha evolucionado con el paso del tiempo. Durante el primer decenio de funcionamiento se manifestó una creciente preocupación por el funcionamiento del OEPC y cuando el Sr. Boonekamp se convirtió en Director de la División a finales de 1998, realizó varias reformas. Quizá la más importante, y que iba en consonancia con el planteamiento en virtud del cual los Miembros habían atribuido a la Secretaría una responsabilidad cada vez mayor en el desempeño del mandato del MEPC, fue persuadir a los Miembros para pasar de un sistema en el que sus propios informes recibían igual consideración a un sistema en el que los informes del Gobierno y de la Secretaría tenían objetivos distintos. Esta reforma respondía a la práctica de muchos Miembros de utilizar el informe de la Secretaría como modelo de su propio informe, presentando un documento paralelo que solamente se diferenciaba por su "enfoque". El Sr Boonekamp aprovechó en cambio un precedente que el Canadá había establecido en 1996, cuando limitó su propio informe a una concisa declaración relativa a los objetivos y prioridades de su política comercial. El Sr. Boonekamp instó a otros Miembros a seguir esta práctica y, desde entonces, los informes de los gobiernos han sido breves (por lo general de 10 a 15 páginas) declaraciones políticas que ayudan a establecer el tono de la

reunión del OEPC más que informes fácticos que sirvan de base para el examen. Otra reforma consistió en abreviar los informes de la Secretaría y consolidar su estructura de forma que tuvieran cuatro capítulos en lugar de seis, y en introducir un mayor grado de análisis en ellos destacando la importancia de las observaciones recapitulativas.

El calendario de reuniones del OEPC también era un problema. Los Miembros habían caído en la mala costumbre de aplazar y volver a programar reuniones del OEPC, lo que con frecuencia daba lugar a que muchas se celebraran en un breve período, imposibilitándose así un examen adecuado de los informes. El Sr. Boonekamp trabajó con los Miembros para establecer y mantener un calendario estricto para la preparación y finalización de cada EPC y del programa anual en conjunto, distribuyendo las reuniones del OEPC de forma más equilibrada a lo largo del año. El interés puesto en mejorar la calidad significó también que, durante algún tiempo, se sacrificó la cantidad. En 1999 solo se prepararon 12 EPC, frente a 16 el año anterior. Una forma de utilizar mejor los recursos fue preparar EPC en los que se incluía más de un país en un grupo regional. Esto se hizo por primera vez en 1998 y desde entonces se han hecho uno o dos informes de este tipo casi todos los años. En la OMC también se aumentó el personal de la División de Examen de las Políticas Comerciales y, con el apoyo de los Gobiernos de Holanda y Alemania, se estableció un fondo anual de 500.000 francos suizos que permitió al Sr. Boonekamp hacer venir consultores y finalmente aumentar el número de EPC. Este fondo permitió también que la División adoptara lo que se convirtió en la práctica normalizada de realizar dos misiones al país objeto de examen en la mayoría de los exámenes referentes a países en desarrollo, la primera dedicada a una introducción al proceso del MEPC y a la investigación inicial y la segunda dedicada principalmente al examen del primer proyecto de informe de la Secretaría y a rellenar los espacios en blanco.

Evaluaciones del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

El MEPC ofrece un ejemplo de vigilantes que son vigilados, volviendo a la famosa frase de Juvenal. Desde el principio ha sido objeto de escrutinio y tanto los Miembros de la OMC como los especialistas y académicos críticos han dado su opinión. Varias de las cuestiones que fueron controvertidas durante la negociación del MEPC siguen siéndolo en las críticas al programa. El propio acuerdo establece que se hagan evaluaciones periódicas del MEPC, cuatro de las cuales ya se han realizado hasta el momento. Estas evaluaciones han conducido a un cierto número de cambios de procedimiento, incorporados posteriormente en la revisión del Reglamento de las reuniones del OEPC. Como han resumido Laird y Valdes (2012: 10725-10738) las reformas propuestas de estos exámenes:

> Pretendían, entre otras cosas, que se diera prioridad al examen de todos los Miembros al menos una vez lo antes posible; que se mejorara el enfoque y la legibilidad de los informes; que se hiciera un mayor uso de los exámenes de grupos de Miembros; que los informes de la Secretaría y del Miembro objeto de examen se distribuyeran y se enviaran por anticipado preguntas al Miembro objeto de examen, cinco y dos semanas, respectivamente, antes de que tuviera lugar la reunión de examen; que el Miembro objeto de examen facilitara por escrito las respuestas al

> principio de la primera sesión; y que los informes de la Secretaría pusieran de manifiesto los cambios en las políticas y las medidas durante el período objeto de examen. Las evaluaciones concluían también indicando que debían tomarse medidas para que las reuniones de examen fueran más interactivas.

La quinta evaluación del MEPC debe ser preparada en 2013 para la Conferencia Ministerial de Bali.

La comunidad académica, en especial los economistas, hacen una evaluación del MEPC que oscila entre la crítica constructiva (Keesing, 1998; François, 1999; y Grammling, 2009) y la mordacidad (Stoeckel y Fisher, 2008). Lo que se cuestiona en estas evaluaciones no es tanto la forma en que la Secretaría realiza los EPC como el objetivo subyacente del ejercicio aprobado por los Miembros. Comparando el MEPC con los procesos de examen de otras instituciones, Stoeckel y Fisher (2008: 71) lo calificaron como "el más pobre de todos los ejercicios de transparencia de las políticas comerciales". Estos autores basaban esta conclusión en la afirmación de que los "exámenes no contienen ningún análisis económico, por no hablar de un análisis de toda la economía", y de que "no hay indicio de qué cambios políticos podrían redundar en interés nacional". Zahrnt (2009: 21) formuló críticas similares y llegó a la conclusión de que: el MEPC debe volver a diseñarse a partir de cero", e instó a que los informes:

> sigan un formato analítico uniforme que mejore la legibilidad, permita una fácil comparación entre distintos momentos y países y plantee a todos los países de niveles similares de desarrollo el mismo tipo de preguntas incisivas. Utilizando estudios de fuentes científicamente fiables, deberían analizar rigurosamente los efectos en el comercio y el bienestar social (con inclusión de las repercusiones de carácter no económico en los objetivos más amplios en materia de sostenibilidad). También deben analizar los procesos de formulación de las políticas y aplicar criterios basados en las prácticas óptimas y, una vez más, utilizar como base estudios detallados existentes. Para mejorar la calidad de sus informes debe la Secretaría recibir más recursos e independencia. El proceso de elaboración de los informes debe ser más transparente y participativo.

En tono más provocador, el autor llegó a sugerir que los "EPC deben tener por objetivo claramente influir en las políticas nacionales" (*Ibid.*: 2). Eso se podía conseguir, en su opinión, "centrando la atención de los legisladores nacionales y los medios de comunicación en las políticas comerciales de su país" con objeto de "convencer a los lectores de los beneficios de las reformas liberales y servir de referencia en los debates sobre las políticas nacionales". Por eso, recuperó el espíritu de las propuestas originales que se hicieron en el decenio de 1980.

Como se ha indicado antes, la opinión que se tiene de los EPC depende en gran medida de la perspectiva que se adopte. La información facilitada en los informes de la Secretaría tiene más un carácter jurídico y político que económico *per se* y su objetivo es más descriptivo que prescriptivo. Este es el contenido que los Miembros de la OMC decidieron pedir a la Secretaría. Carmichael (2005: 71) reconoció este aspecto cuando, después de plantear sus

propias críticas, afirmó que el MEPC "no puede convertirse en un agente de la reforma interna" porque la "carta de la OMC reconoce que la soberanía de los distintos países Miembros es absoluta e inviolable", y recomendó que se introdujeran reformas en los entornos políticos nacionales de los propios países.

El programa de vigilancia adoptado durante la crisis financiera

Inicialmente, no solo se había encomendado a la Secretaría escribir los EPC, sino también de preparar anualmente una revista general de los factores presentes en el entorno comercial internacional que incidieran en el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, estas revistas generales se suspendieron después de 2005, debido a la preocupación que suscitaba que estuviesen duplicando la labor que ya se realizaba a través de otras publicaciones de la OMC (por ejemplo, el *Informe Anual* y el *Informe sobre el Comercio Mundial*). Apenas unos años más tarde, el estallido de una crisis financiera mundial llevó a la Secretaría a adoptar de nuevo una visión más amplia y a confiar esta labor a la División de Examen de las Políticas Comerciales.

El estallido de la crisis financiera, en septiembre de 2008, hizo saltar las alarmas en la comunidad del comercio. Ante la más amplia y profunda recesión desde la Gran Depresión del decenio de 1930, muchos temían el regreso del oscuro fantasma del proteccionismo. La asociación entre recesión y proteccionismo se remonta como mínimo al pánico del decenio de 1890, y quedó solidificada por el papel que la Ley Arancelaria Hawley-Smoot de 1930 desempeñó en la profundización, difusión y prolongación de la Gran Depresión. Entre 1929 y 1930, los problemas empezaron en una parte de la economía de los Estados Unidos (la agricultura) y de ahí se difundieron a la bolsa de valores antes de que el Congreso de los Estados Unidos empeorara las cosas promulgando una legislación proteccionista. En general se esperaba que esta vez la única diferencia sería el sector que originó el ciclo de destrucción, que en 2008 fue el inmobiliario en lugar de la agricultura. Estos temores condujeron a los economistas a advertir de que "están apareciendo con creciente intensidad en todo el mundo presiones políticas que demandan protección frente a las importaciones para defender el empleo" (Gamberoni y Newfarmer, 2009) y de que "el riesgo de una reaparición devastadora del proteccionismo es real" (Dadush, 2009a: 1). Muchos responsables de las políticas compartían estas preocupaciones.

Vistos retrospectivamente, estos temores parecen hoy exagerados. En una recopilación de estudios se concluye que "*ex post*, una diferencia fundamental entre la Gran Depresión y la Gran Recesión es que la contracción económica mundial de 2008 y 2009 no produjo una oleada masiva de nuevo proteccionismo" (Bown, 2011: 1), lo que plantea la inmediata pregunta de por qué los países no reaccionaron como muchos esperaban. Un argumento es que los compromisos que los países habían asumido durante generaciones en las negociaciones del GATT y la OMC fueron los que ataron sus manos. Sin embargo, esta es una observación difícil de defender si se consideran los márgenes considerables de acción que los países se reservaron en sus compromisos. Muchos países tienen mucha "agua" en sus aranceles, de forma que podían subir los tipos aplicados muy por encima de los niveles existentes antes de

que estallara la crisis; muchas líneas arancelarias están totalmente sin consolidar, lo que significa que un país podía subir sus aranceles sobre esos artículos hasta niveles confiscatorios sin quebrantar sus compromisos. Los países también tenían a su disposición otros instrumentos compatibles con las normas de la OMC que hubieran podido utilizar para restringir el comercio, entre ellos la legislación antidumping y otras medidas comerciales correctivas. No se puede sostener de forma convincente que los compromisos que los Miembros habían asumido en el marco de los Acuerdos de la OMC y otros instrumentos comerciales mantuvieron a raya el proteccionismo porque hubieran podido muy fácilmente acabar con gran parte del comercio mundial sin siquiera tener que incumplir la letra de sus obligaciones.

Sin embargo, la imposición de nuevas restricciones hubiera contradicho el espíritu de los compromisos asumidos por los Miembros en el marco de la OMC y es por ello que esta organización y otros órganos de la comunidad económica mundial puede haber ayudado a impedir una espiral cada vez peor. Organizaciones formales como la OMC, en concierto con una entidad constituida menos formalmente, el Grupo de los Veinte (G-20), y con algunos países individuales, trabajaron para promover una sensación de seguridad económica colectiva y la necesidad de moderación. Esta se logró en parte gracias a las "normas indicativas" de los comunicados emitidos por los dirigentes y ministros, y en parte gracias a la vigilancia que la OMC y otras instituciones llevaron a cabo. Estas instituciones movilizaron sus recursos para informar sobre las medidas que los países podían adoptar para limitar el acceso a sus mercados o rescatar industrias, con el objetivo de señalar y avergonzar a algunos países (y, de paso, disuadirles de cualquier retroceso). Por ejemplo, el Banco Mundial inauguró una Base de Datos sobre Obstáculos Temporales al Comercio[43] y prestó apoyo al proyecto Global Trade Alert.[44] La acción más destacada de un grupo internacional durante este período se produjo en la cumbre del G-20 del 14 y 15 de noviembre de 2008. Los dirigentes reunidos en esa cumbre aprobaron un "compromiso de *statu quo*", en el que rechazaron el proteccionismo y declararon que durante el año siguiente:

> nos abstendremos de imponer nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a las exportaciones o poner en marcha medidas para estimular las exportaciones que choquen con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, nos esforzaremos para llegar este año a un acuerdo para cerrar el Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC con un resultado ambicioso y equilibrado. Daremos instrucciones a nuestros ministros de Comercio para que consigan este objetivo y para que estén listos para asistir directamente, si es necesario. También estamos de acuerdo en que nuestros países tienen la mayor proporción en el reparto del comercio mundial y por lo tanto cada uno debe hacer las contribuciones positivas necesarias para lograr este resultado.[45]

Cuando se reunió el G-20, la labor de vigilancia de la OMC se estaba desarrollando ya desde hacía un mes. Su primer paso se dio el 14 de octubre de 2008, cuando el Director General Pascal Lamy informó al Consejo General de que había "creado en la Secretaría un equipo de trabajo para el seguimiento de los efectos de la crisis financiera en las distintas esferas de

nuestra labor".[46] El Director General Pascal Lamy aconsejó a los Miembros de la OMC que "permanecieran atentos a la situación y estuviesen preparados para actuar cuando fuera necesario". Los Miembros pidieron que se difundiera toda la información que se obtuviera en el marco de la labor de vigilancia de la OMC, con la esperanza de poner freno a los impulsos proteccionistas propios y a los de sus interlocutores. El 12 de noviembre de 2008, el Director General convocó una reunión informal de jefes de delegación para informar a los Miembros de las cuestiones de financiación del comercio debatidas en el grupo de expertos. La Secretaría consideró el texto que el G-20 aprobó en Washington tres días más tarde, así como el texto ya existente en el acuerdo por el que se establecía el MEPC en el que se pedía que se elaborara un informe anual de la evolución del sistema de comercio, como un mandato de divulgación activa de información. El Sr. Lamy informó al Consejo General en su reunión de 17 de diciembre de 2008 que los primeros informes de vigilancia estarían listos el año siguiente.

El Sr. Lamy presentó el primero de lo que luego serían informes trimestrales en una reunión informal del OEPC celebrada el 9 de febrero de 2009. Al presentar el informe tranquilizó a los Miembros señalando que "las simientes de esta iniciativa no se sembraron en Davos, ni en el G-20", sino que era "una iniciativa de la casa, que empezó en la OMC y ... debería continuar en la OMC mientras lo justifique la situación económica mundial".[47] Sin embargo, dos semanas antes de la publicación el 14 de abril de 2009 del segundo de estos informes, los dirigentes del G-20 se volvieron a reunir y pidieron "a la OMC que, junto con otros organismos internacionales, dentro de sus respectivos mandatos, vigile nuestra adherencia a dichos compromisos e informe públicamente sobre ella con carácter trimestral".[48] Todavía el 13 de julio se aprobó un informe más de la OMC, y el 14 de septiembre se publicó el cuarto informe de la serie, que en realidad era un informe conjunto, preparado con la OCDE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En este informe, que precedía a otra reunión de dirigentes del G-20, celebrada en Pittsburgh a finales de ese mes, no se constataba "que se hubiese recurrido en general a restricciones del comercio o de la inversión como reacción a la crisis financiera y económica mundial". No obstante, en el informe se constataba que se había producido "un deslizamiento de las políticas desde que se había desatado la crisis mundial". Los jefes de estas tres organizaciones citaban nuevas medidas no arancelarias, mecanismos de defensa comercial, la reintroducción de subvenciones a la exportación de productos agrícolas y aranceles más elevados:

> Estas medidas, junto con los obstáculos administrativos que afectan a las importaciones, son como "granos de arena en los engranajes" del comercio internacional, que pueden retrasar la recuperación a nivel mundial. Los paquetes de medidas fiscales y financieras introducidos para hacer frente a la crisis favorecen sin duda el restablecimiento del crecimiento mundial del comercio, pero algunos de ellos contienen elementos que favorecen a los bienes y servicios nacionales en detrimento de las importaciones. Es urgente que los gobiernos empiecen a planificar una estrategia de salida coordinada que permita eliminar estos elementos lo antes posible.[49]

Aunque publicado como informe conjunto de las tres instituciones, este informe seguía básicamente el formato del segundo y tercero informes de vigilancia que había publicado la OMC.[50] Estos informes incluían datos económicos actuales, listas ilustrativas de medidas que los países habían adoptado para facilitar o restringir el comercio, cuadros sobre iniciativas concretas, como los casos antidumping, y anexos detallados sobre medidas concretas adoptadas por países. Las tres instituciones siguieron posteriormente elaborando estos informes de forma conjunta pero cuando la crisis se suavizó su frecuencia disminuyó. Los informes se publicaron con carácter trimestral entre septiembre de 2009 y junio de 2010, pero desde el informe de noviembre de 2010 se publican dos veces al año.

La Secretaría tuvo que tener especial cuidado en la forma de redactar el resumen de las medidas adoptadas por los Miembros, en especial durante los primeros meses de la crisis, los más cruciales. Por un lado, era necesario transmitir la seguridad de que los países no estaban inmersos en una carrera precipitada de medidas proteccionistas al estilo del decenio de 1930, de forma que no se pusiera a los ministros de comercio de todo el mundo en la situación de intentar explicar a sus colegas en el gabinete, a los legisladores y al público en general por qué parecía que solo ellos resistían a una tentación evidente. Por otro lado, también era necesario señalar los casos reales de Miembros que tomaban medidas que aparentemente violaban la letra de sus compromisos o, en algunos casos, simplemente el espíritu del sistema de comercio; de lo contrario se habría dado licencia a quienes actuaban de esa modo. Ninguna de estas necesidades enfrentadas podía predominar sobre el mandato de que se compilase un informe lo más exacto y general posible de las medidas efectivamente adoptadas por los países.

¿Ha hecho la vigilancia que los resultados de las políticas sean distintos, o simplemente ha registrado e informado de estos resultados? La respuesta a esta pregunta depende en parte de si es aplicable al mundo de las políticas comerciales el concepto físico conocido como el "efecto observador". Con este concepto se hace referencia a los cambios que produce la observación en el fenómeno que se está observando. Para un físico, esto significa (por ejemplo) que un objeto se mueve ligeramente cuando lo ilumina la luz de una linterna, ya que los fotones de este instrumento actúan sobre el objeto observado. En términos de política comercial, esto podría significar que los responsables de las políticas modifiquen su acción o se sientan menos inclinados a actuar de una forma determinada, cuando saben que la luz de la vigilancia iluminará sus actos.

Este fue el motivo que inspiró al Sr. Dunkel y a otros a principios del decenio de 1980, cuando propusieron lo que luego sería el MEPC. Su esperanza en que la presión de los homólogos y la publicidad harían que los políticos se lo pensaran dos veces antes de imponer nuevas restricciones al comercio o de otorgar nuevas subvenciones a las ramas de producción nacional estaba inspirada en esa misma idea del efecto observador. Los informes de los exámenes de las políticas comerciales no son lo bastante frecuentes como para tener un verdadero impacto en una atmósfera de crisis, al ser en su mayoría bienales, pero los informes de vigilancia que el Sr. Lamy inauguró en 2009 y que la OMC sigue elaborando con sus asociados se publican con mayor regularidad. Son la enseña de una organización internacional que desempeña un papel más activo que el que se reservó a su predecesor, el GATT, y en la que sus Miembros han depositado una mayor confianza.

Notas

1 Véase *Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia*, GATT IBDD S26/229, 28 de noviembre de 1979.

2 Véase *Comunicación de la Comunidad Europea*, documento MTN.GNG/NG14/W/20 del GATT, de 22 de marzo de 1988, página 2.

3 Véase *Comunicación de los Estados Unidos*, documento MTN.GNG/NG14/W/9 del GATT, de 23 de junio de 1987, página 2.

4 No hay una fecha o un año que se puedan identificar como los de "inicio" de Internet, cuyos antecedentes se remontan a principios del decenio de 1960 pero cuyas etapas fundamentales de transformación de ser un sistema cerrado utilizado por los organismos vinculados con el gobierno de los Estados Unidos a convertirse en un instrumento mundial de comunicación se produjeron entre 1993 y 1995. Esas fechas corresponden precisamente con la etapa final de la Ronda Uruguay y la transición del GATT a la OMC. Véase la siguiente cronología: www.zakon.org/robert/internet/timeline/.

5 Este Acuerdo se conoce más formalmente como el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

6 Véase Bacchetta (2012: 33).

7 Véase *Informe del grupo de trabajo sobre obligaciones y procedimientos de notificación*, documento G/L/112 de la OMC, de 7 de octubre de 1996, página 15.

8 Véase *Prescripciones de notificación previstas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, documento G/SCM/W/546/Rev.3 de la OMC, de 12 de abril de 2012, página 4.

9 Algunos Estados miembros de la UE presentan notificaciones MSF de forma periódica (por ejemplo, los Países Bajos), y algunos lo hacen ocasionalmente (por ejemplo, Francia), pero muchos lo hacen pocas veces o nunca.

10 Escrita por Sally Jennings, del Ministerio de Agricultura y Silvicultura de Nueva Zelandia, con aportaciones de la Secretaría de la OMC y del Departamento de Bioseguridad del Ministerio de Agricultura y Silvicultura de Australia. Esta publicación de la OMC de 2011 se puede consultar en: www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/sps_procedure_manual_s.pdf.

11 Véase *Mejora de la situación en lo que respecta a la presentación de notificaciones puntuales y completas: "Prácticas óptimas" sugeridas por los Miembros*, documento G/AG/W/73/Rev.2 de la OMC, de 6 de septiembre de 2010.

12 Véase *Plan bienal de asistencia técnica y formación, 2012-2013*, documento WT/COMTD/W/180/Rev.1 de la OMC, de 3 de febrero de 2012, página 10.

13 Véase *Reunión celebrada a mitad de período*, documento MTN.TNC/11 del GATT, de 21 de abril de 1989.

14 Entrevista del autor con el Sr. Boonekamp, 24 de septiembre de 2012.

15 El mandato del grupo figura en una propuesta de 11 de octubre de 1983 sometida por el Sr. Dunkel a la Fundación Ford para solicitar financiación. La cita recogida procede del Anexo I, "Notas de antecedentes para usar durante la preparación del mandato del grupo de estudio", página 1.

16 *Ibid*., página 8.

17 Véase *Recomendación del Consejo sobre la cooperación entre los Estados miembros en esferas de posible conflicto entre las políticas de competencia y de comercio*, documento C(86)65/FINAL de la OCDE, de 23 de octubre de 1986.

18 Nota de la Secretaría del GATT sobre la segunda reunión sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT (30 de junio de 1987), página 1. La preocupación de la CE por el MEPC obedecía también a su interés en asegurarse de que los exámenes del GATT "se centren claramente en las políticas y prácticas comerciales y en su repercusión en el funcionamiento del sistema del GATT" en la medida en que todo lo que fuera más allá "suscitaría problemas de competencia, por ejemplo, entre la Comisión y los Estados miembros", parafraseando las observaciones del Embajador de la CE Paul Tran en la reunión sobre el funcionamiento del sistema del GATT celebrada el 29 de septiembre de 1987, recogidas en una nota de la Secretaría del GATT (6 de octubre de 1987), páginas 1 y 2. La postura de la CE se complicó también en posteriores debates debido a la insistencia del Japón en que debían considerarse en los exámenes las políticas de los Estados miembros de la CE individualmente.

19 Ibid.

20 Véase *Comunicación de Australia*, documento MTN.GNG/NG14/W/1 del GATT, de 3 de abril de 1987.

21 Véase *Comunicación de Suiza*, documento MTN.GNG/NG14/W/7 del GATT, de 18 de junio de 1987.

22 Veáse *Comunicación del Japón*, documento MTN.GNG/NG14/W/8 del GATT, de 23 de junio de 1987.

23 Véase *Comunicación de los Estados Unidos*, documento MTN.GNG/NG14/W/9 del GATT, de 23 de junio de 1987.

24 Véase "Foggy Outlook for FOGS?", SUNS, 10 de noviembre de 1987, en: www.sunsonline.org/trade/process/during/uruguay/fogs/11100087.htm.

25 Véase "Trade Policy Review Mechanism/Chairman's Discussion Paper", de 6 de octubre de 1987. Se omite la numeración de los párrafos (los párrafos citados aquí llevan el número 3 y 5).

26 Las observaciones del Sr. Dunkel están parafraseadas en una nota de la Secretaría del GATT, "Strengthening Surveillance in GATT: Summary of internal discussion of 1 October 1987", de 7 de octubre de 1987, página 1.

27 *Ibid.*

28 Esta observación es aplicable al párrafo 4 tanto del proyecto de 29 de septiembre (que fue la versión debatida en la reunión de 1° de octubre de la Secretaría) como la versión de 6 de octubre distribuida por el Sr. Katz a sus homólogos.

29 Nota de la Secretaría del GATT de 19 de octubre de 1987, página 2. En la nota no se asocian estas opiniones con ningún país concreto.

30 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Revision", 7 de enero de 1988, página 2.

31 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Second Revision", 12 de febrero de 1988, página 2.

32 Memorando de John Croome al Director General, "FOGS meeting 21-23 March", de 23 de marzo de 1988, página 2.

33 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Third Revision", 25 de abril de 1988, página 2.

34 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Fourth Revision", 5 de mayo de 1988, página 3.

35 Citado por Peter Tulloch, "Confidential Note on Meeting of 24-28 October 1988", 8 de noviembre de 1988, página 2.

36 Secretaría del GATT, "Compendium of comments made in discussion of Chairman's discussion paper (second Revision) in formal and informal meetings in March 1988", de 27 de abril de 1988, página 4.

37 *Ibid*., las cursivas figuran en el original.

38 Memorando de Robin Davies al Director General, "Surveillance/Format for Country Reports", 6 de octubre de 1997, página 2.

39 Correspondencia con el autor.

40 La crítica de Bown se centraba en la posible utilidad de los EPC para poner de manifiesto medidas incompatibles con la OMC que podrían corregirse por medio del mecanismo de solución de diferencias. Como alternativa, proponía que se estableciera un órgano exterior (al que denominaba el Instituto para Evaluar los Compromisos en el marco de la OMC) para que desempeñara esa función. Su función sería vigilar activamente el cumplimiento de las normas de la OMC y ayudar a los países en desarrollo a litigar con más eficacia. El centro de atención estaría puesto "en institucionalizar gran parte de la prestación de apoyo económico, jurídico y político antes de un litigio con respecto a casos potenciales" -proponía (Bown, 2009: 230)- con objeto "de ayudar a poner remedio a las insuficiencias del mercado generando información sobre los posibles casos que en él se plantean y que el sector privado no facilita".

41 Hong Kong no estaba todavía reunificado con China en ese momento.

42 Los exámenes de Mongolia y Tonga se han previsto para 2013 pero, en vista de la dificultad de planificar reuniones del OEPC en diciembre de 2013, estas reuniones se aplazarán hasta principios de 2014.

43 Se puede acceder en línea a la base de datos en: http://data.worldbank.org/data-catalog/temporary-trade-barriersdatabase.

44 El Global Trade Alert es otro programa de vigilancia que surgió inmediatamente después de la crisis financiera y del compromiso del G-20 de mantener el *statu quo*. Esta base de datos es una iniciativa del Centre for Economic Policy Research y está financiada por el Banco Mundial y por donantes de Alemania, el Canadá y el Reino Unido. Permite a los usuarios buscar medidas en función de varios criterios, como la jurisdicción que aplica las medidas, las jurisdicciones afectadas, los sectores afectados y el tipo de medida. Se puede consultar en: www.globaltradealert.org.

45 Véase *Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy*, 15 de noviembre de 2008, páginas 4 y 5.

46 Informe del Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales, publicado en: www.wto.org/spanish/news_s/news08_s/tnc_chair_report_oct08_s.htm.

47 Las observaciones se pueden consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/tpr_09feb09_s.htm.

48 Véase *London Summit: Leaders' Statement*, 2 de abril de 2009, página 7.

49 Véase WTO/UNCTAD/OECD, *Report on G20 Trade and Investment Measures*, 14 de septiembre de 2009, prefacio.

50 El primero de estos informes tenía un formato distinto y nunca se hizo público. El segundo informe y los informes posteriores se pueden consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/archive_s/trdev_arc_s.htm.

Parte IV

Negociaciones

Capítulo 9	Modalidades, fórmulas y modos	331
Capítulo 10	Negociaciones de la OMC realizadas al margen de la Ronda de Doha	365
Capítulo 11	El inicio de una ronda: de Singapur a Doha, con una vuelta por Seattle	407
Capítulo 12	El desarrollo de la Ronda de Doha	453
Capítulo 13	Discriminación y preferencias	509

9 Modalidades, fórmulas y modos

> Los geómetras que no son sino geómetras tienen, pues, el espíritu recto, pero con tal de que se les expliquen bien todas las cosas con definiciones y principios; si no, son falsos e insoportables, porque no son rectos más que apoyándose en principios bien esclarecidos.
>
> Blaise Pascal
> *Pensamientos, Sección I*, "Diferencia entre el espíritu de geometría y el espíritu de finura" (1660)
> Traducción de W.F. Trotter (1910)
> Edición de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, publicación original: Madrid, Espasa Calpe, 1940.

Introducción

Las negociaciones comerciales muestran tanto continuidad como cambio en la OMC con respecto a la etapa del GATT, pero incluso los dos componentes principales de la continuidad han sido objeto de crítica. Uno de estos componentes es la utilización de rondas de negociación en las que se abarcan múltiples temas y que duran muchos años, como principio fundamental de organización de las negociaciones que fue la norma general durante toda la etapa del GATT. El segundo componente de la continuidad es la práctica de unir todos los temas que se plantean en estas rondas en un todo único, lo que representa una novedad de la última ronda de la etapa del GATT (la Ronda Uruguay). Los Miembros reiteraron estos dos componentes en 2001, al lanzar la Ronda de Doha, pero transcurrido más de un decenio de negociaciones sin llegar a ningún resultado, cada vez los cuestionan más. Algunos temas han sido tratados al margen de la ronda, como se examina en el capítulo 10, y tanto las rondas como el todo único son objeto de un análisis crítico profundo por analistas y algunos profesionales.

Otro elemento de continuidad con respecto a los últimos años de la etapa del GATT es la insistencia en las fórmulas como principal modalidad de las negociaciones sobre el acceso a los mercados. Estas fórmulas se presentan bajo la forma de ecuaciones que, consideradas superficialmente parecen ser objetivas en términos matemáticos pero en realidad son el producto de un proceso muy subjetivo de cálculo y negociación. Los negociadores modernos se parecen más a los mercantilistas a los que supuestamente sustituyen cuando diseñan estas fórmulas, y las excepciones y otras flexibilidades que las modifican y complementan. Incluso el lenguaje que utilizan los negociadores está cargado del mercantilismo que dominaba la política comercial en el

siglo XVII de Pascal, cuando el comercio se consideraba una continuación de la guerra por la vía económica: los países tenían intereses ofensivos (es decir, el mayor acceso a los mercados de sus interlocutores comerciales que pretendían conseguir) e intereses defensivos (es decir, las barreras proteccionistas de los propios mercados que las ramas de producción afectadas exigían que se mantuviesen). La única diferencia importante con respecto al pasado mercantilista es que ahora se presta más atención a las oportunidades que a los resultados. Mientras que para el mercantilismo el objetivo era aumentar el excedente comercial, promoviendo las exportaciones y restringiendo las importaciones, el objetivo de las negociaciones arancelarias modernas es intercambiar la menor reducción posible de los obstáculos propios por la mayor reducción posible de los obstáculos de los interlocutores comerciales. Pero incluso esta diferencia pierde importancia si se prevé que los cambios en las oportunidades produzcan cambios en los resultados; y prácticamente desaparece si los países elaboran previsiones econométricas que predicen los resultados efectivos que una fórmula determinada puede producir en el crecimiento del comercio, el empleo y la economía, y confían en ellas.

La principal diferencia con la mayor parte de la etapa del GATT son las nuevas cuestiones que son objeto de negociación, entre ellas, el acceso a los mercados de servicios y las restricciones a las subvenciones de la producción agrícola. Estas dos cuestiones se introdujeron en la Ronda Uruguay, y aunque en esta Ronda solo se consiguió una pequeña liberalización efectiva en estas esferas, en ella se diseñó la arquitectura básica que podrían utilizar los países en el futuro. Las negociaciones sobre el comercio de servicios se llevan a cabo de conformidad con un enfoque de peticiones y ofertas que se desarrolla del mismo modo que en las negociaciones arancelarias, pero que también se ha adaptado a las múltiples formas que adopta el comercio de servicios. Las negociaciones sobre las subvenciones a la producción agrícola se llevan a cabo a través de fórmulas, pero sus resultados generalmente no han sido “vinculantes” (en el sentido en que los economistas utilizan este término) y dejan un margen de maniobra mayor que el que dejaban las negociaciones arancelarias para que los países decidan cómo cumplirán sus compromisos. Mientras que los compromisos arancelarios se formulaban a nivel de productos, los compromisos sobre las subvenciones a la producción de la Ronda Uruguay abarcaban todo un sector y dejaban un considerable margen de libertad para destinar subvenciones a productos específicos.

Este capítulo es menos una exposición histórica que una presentación de material para los capítulos siguientes. Su objetivo es ofrecer una introducción básica a la forma en que realmente se llevan a cabo las negociaciones comerciales y examinar las controversias que suscita la forma en que se estructuran las negociaciones. Como en el anterior análisis de la diplomacia de coaliciones, en el presente capítulo nos proponemos explicar cuáles son los bloques de construcción que se utilizan en las negociaciones antes de examinar en términos reales cómo fue el lanzamiento y el desarrollo de la Ronda de Doha y de otras iniciativas en el marco de la OMC.

Cómo se realizan las negociaciones: rondas o iniciativas separadas

Las rondas de negociación son una práctica que se desarrolló desde el principio mismo de la etapa del GATT pero las conversaciones no necesariamente se organizarían de esa forma. Durante las consultas angloamericanas que tuvieron lugar durante la segunda guerra mundial,

el Reino Unido defendió que las futuras negociaciones comerciales se llevaran a cabo de forma bilateral y que los acuerdos resultantes se multilateralizaran mediante la aplicación universal del principio de la nación más favorecida (NMF). Este planteamiento globalizaba, pues, el método que Gran Bretaña y otros países europeos habían utilizado para negociar una red de acuerdos bilaterales durante la segunda mitad del siglo XIX. Los funcionarios estadounidenses eran partidarios de las negociaciones multilaterales y mantuvieron esta postura en las conversaciones que dieron lugar al GATT y a la Carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC). En un sentido, sin embargo, la propuesta del Reino Unido prevaleció durante decenios en la medida en que las negociaciones arancelarias basadas en el método de peticiones y ofertas, que fue el que se siguió en las primeras rondas de negociación del GATT, se desarrollaron a través de intercambios simultáneos, pero básicamente bilaterales.

El desarrollo de las rondas, y la lógica subyacente a estas, se modificaron considerablemente cuando el alcance de las negociaciones dejó de limitarse a los aranceles y otras medidas en la frontera. Cuando solo hay un tema importante sobre la mesa, la única posible negociación debe realizarse dentro de los límites de ese tema, pero cuando hay múltiples temas en juego, se pueden negociar equilibrios entre ellas. Por ejemplo, una negociación limitada a la protección de los derechos de propiedad intelectual puede que no avance mucho aisladamente, y otra negociación quizá se paralice si solo se centra en el acceso a los mercados de productos textiles y prendas de vestir, pero se puede conseguir mucho más si estos dos temas se abordan al mismo tiempo. Esa fue la experiencia de la Ronda Uruguay, que incluyó equilibrios generales tales como la introducción gradual, durante un período de 10 años, de una mayor protección de la propiedad intelectual (como demandaban los países desarrollados) y una eliminación gradual, durante un período de 10 años, de la protección de los textiles y prendas de vestir (como demandaban los países en desarrollo).

Sir Leon Brittan tenía ese objetivo en la cabeza cuando empezó a promover la idea de una nueva ronda de negociaciones a principios de los primeros años de la etapa de la OMC. “Se puede discutir que fuese cierto o no” -recordaría más tarde- “pero la idea era que si hay 10 cosas que quieres y no solo 2, hay una mayor posibilidad [negociando de esta forma] de que puedas decir: ‘Bueno, he conseguido 4 de ellas’. No era más complicado que eso”.[1] Ni él ni la mayoría de los demás negociadores sospechaban a principios de la era de la OMC que lo que había funcionado tan bien en la última ronda pudiera crear problemas en otra nueva. Sin embargo, aprovechando la sabiduría infalible que da el conocimiento de los hechos, se puede ahora observar cómo ya había al menos indicios de que la celebración de rondas no siempre era la única forma, ni siquiera la mejor, de organizar las negociaciones.

Crítica de las rondas

El problema de las rondas, que ya era evidente en los últimos años de la etapa del GATT, es que cada una era más larga que la anterior. Ninguna de las primeras cinco rondas de negociación de la etapa del GATT llegó a durar un año (por término medio duraron un poco más de siete meses). A partir de entonces, las negociaciones se hicieron mucho más largas: la Ronda Kennedy (1962-1967) duró 37 meses, la Ronda de Tokio (1972-1979) duró exactamente el doble de tiempo (74 meses) y la Ronda Uruguay (1986-1994) un año más que la Ronda anterior

(87 meses). La extensión cada vez mayor de las rondas repercutía no solo en la velocidad con la que se lograba la liberalización multilateralmente sino que también influía en la voluntad de los países de lograr resultados de forma unilateral o bilateral. Por un lado, quizá sea menos probable que un país realice una liberalización autónoma inmediatamente antes o durante una ronda porque este acto podría ser interpretado como una forma de desarme unilateral por el que no recibirá ningún crédito en las negociaciones. Por otro lado, los responsables de las políticas pueden estar sometidos a una creciente presión durante una ronda aparentemente interminable para que respondan a la demanda acumulada de liberalización a través de negociaciones paralelas a nivel bilateral, regional o plurilateral. Por tanto, es posible que las largas rondas de negociación no solo retrasen la liberalización sobre una base NMF sino que inciten a los países a elegir opciones más discriminatorias que, una vez utilizadas, los desincentivan aún más de concluir una ronda que reduciría los márgenes de preferencia de que disfrutan en el marco de sus nuevos acuerdos de libre comercio (ALC).

Varios autores encuentran más defectos en las rondas. Según Barfield (2001: 39), utilizar este enfoque "puede causar muchos problemas", en la medida en que "se producen con poca frecuencia" y "los grandes paquetes de acuerdos negociados al final de las rondas de negociaciones comerciales necesariamente tienen numerosas lagunas, ambigüedades e incluso contradicciones". O como lo plantea Dadush (2009b: 5 y 6), "la experiencia demuestra de forma concluyente que una buena forma de *no* [producir normas de obligado cumplimiento] es entablar una gran ronda de negociaciones comerciales generales". Un profesional experimentado en cuestiones de la OMC ha alegado que "[e]l mundo del comercio internacional quizá se ha hecho demasiado complejo para 'rondas' tradicionales" (Harbinson, 2009: 20). Este autor sugería en cambio que "hay que encontrar nuevos paradigmas de negociación", y que:

> Un posible objeto de estudio podría ser un modo de negociación permanente, manejable y no general en que los temas puestos sobre la mesa estén unidos entre sí menos formalmente que en el anticuado formato de "ronda". Irían surgiendo acuerdos informales y nuevos temas irían apareciendo en la agenda a medida que se fuesen solucionando otros. Los avances serían graduales y progresivos. Se tendrían en cuenta las necesidades de economías en diferentes etapas del desarrollo. Se considerarían técnicas como las de "geometría variable", acuerdos plurilaterales y "masa crítica". Los Miembros de la OMC procurarían admitir diferentes perspectivas y diferentes velocidades, manteniendo al mismo tiempo la integridad general del sistema.

La realización de negociaciones al margen de una ronda en las que se logran acuerdos concretos tiene amplios precedentes. Como se examina en el capítulo 10, los acuerdos a los que se llegó durante el tiempo que se dedicó a la realización del "programa incorporado", período que se extendió entre la creación de la OMC y el inicio de la Ronda de Doha, se negociaron sobre la base del concepto de masa crítica. En estos instrumentos se abordan temas tan distintos como los aranceles aplicables a los productos de la tecnología de la información y el alcohol, así como la reglamentación de los servicios financieros y de las telecomunicaciones básicas. Ninguno de estos acuerdos formaría parte retrospectivamente de un todo único. Finalmente se aplicaban sobre una base NMF pero ningún Miembro estaba obligado a adoptarlos.

Prescindir de las rondas sería un paso radical. Un movimiento menos osado sería utilizar más los "resultados iniciales" en una ronda, lo que quiere decir la adopción (provisional o definitiva) de acuerdos sobre algunas cuestiones que se pueden resolver antes de que se solucionen otras cuestiones. En la Ronda Uruguay se solucionaron algunas cuestiones sobre esta base, entre ellas, las reformas provisionales de los procedimientos de solución de diferencias (véase el capítulo 7) y del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (véase el capítulo 8). En el párrafo 47 de la Declaración Ministerial de Doha, de 2001, se establecía que, aparte de otros asuntos relativos al Entendimiento sobre Solución de Diferencias, "el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarán partes de un todo único". No obstante, también se establecía que "los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo" y que se tendrán en cuenta "al evaluar el equilibrio general de las negociaciones".

El principal apoyo para las rondas y para el todo único procede de países, o de partes interesadas dentro de los países, que consideran que para lograr los objetivos ofensivos que pretenden tienen que vencer una sólida resistencia y que el único medio de que probablemente disponen para obtener el acuerdo de otros países es constituir un paquete amplio de compromisos. Sin embargo, cualquier apego que manifieste un grupo determinado hacia una estrategia concreta de negociación puede ser circunstancial y podría modificarse si cambiara el entorno económico y político.

Cómo se presentan los acuerdos: todo único o acuerdos diferenciados

Cuando se establece la estructura de una negociación hay que responder a dos preguntas básicas. La primera, ¿se tratará de un solo tema o serán varios los temas abordados? En segundo lugar, si en las negociaciones se aborda más de un tema, ¿cómo se relacionan entre sí los distintos elementos? Las respuestas a estas preguntas pueden distribuirse en una matriz de dos por dos (véase el cuadro 9.1), aunque en realidad solo tres de las posibilidades pueden considerarse prácticas. Estas tres opciones se han probado en las etapas del GATT y de la OMC en distintos momentos. La secuencia de cómo las negociaciones pasaron de un planteamiento a otro se divide en tres etapas: las Rondas Kennedy y de Tokio introdujeron nuevos temas pero permitieron que los países decidieran si firmarían los acuerdos resultantes, la Ronda Uruguay se basó en el concepto de todo único, en su sentido más exigente (como se explica más adelante), y en el período que separa a la Ronda Uruguay de la Ronda de Doha se produjo la negociación de numerosos acuerdos diferenciados por una "masa crítica" de Miembros, pero cuyos beneficios se extendieron, sobre una base NMF, al conjunto de Miembros de la OMC. En la Ronda de Doha se recuperó el planteamiento de la Ronda Uruguay. La única de las cuatro posibles combinaciones que nunca se ha intentado sería convertir los distintos acuerdos posteriores en partes obligatorias de un todo único. Esto significaría obligar a todos los Miembros a adoptar todos los nuevos acuerdos según se fueran completando, aun en caso de que se opusieran a esos instrumentos, algo que solo se podría hacer si la OMC abandonara la norma de adoptar decisiones por consenso y el principio de soberanía.[2] Resulta imposible concebir que la OMC adopte esa dirección, pero las otras tres opciones siguen siendo viables, al menos como hipótesis.

Cuadro 9.1. Clasificación de los enfoques de la negociación de acuerdos comerciales

	Negociaciones diferenciadas	Rondas de negociación sobre múltiples cuestiones
Acuerdos diferenciados	Este enfoque fue adoptado entre la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha, cuando varias negociaciones se llevaron a cabo por separado sobre la base del concepto de "masa crítica", pero las concesiones se ampliarían sobre una base NMF a todos los Miembros de la OMC.	Las partes contratantes podían elegir entre los códigos negociados en la Ronda Kennedy y en la Ronda de Tokio. Llegados a este punto se puede establecer otra diferencia entre los acuerdos plurilaterales y otros acuerdos cuyos beneficios se extienden a otros Miembros sobre una base NMF.
Todo único	Solo de forma hipotética: si todos los Miembros fueran obligados a aprobar todos los nuevos acuerdos sería necesario prever qué se hace con los países que no aprueban o aplican los nuevos acuerdos (quizá, incluso, la expulsión de la OMC).	La Ronda Uruguay se llevó a cabo sobre la base de un todo único, lo mismo que la Ronda de Doha; todos los Miembros aprueban todos los nuevos acuerdos.

Nota: El todo único, tal y como aquí se presenta, tiene un sentido bastante exigente (es decir, obliga a que todos los Miembros aprueben todos los acuerdos de una negociación), más que un sentido limitado (es decir, nada está acordado hasta que todo esté acordado).

El todo único

La expresión "todo único" es una de las muchas que se utilizan en la OMC que pueden tener un significado distinto en contextos distintos. Podemos distinguir su significado original del significado posterior y más exigente; la expresión hacía referencia originalmente a la forma que adoptaba la secuencia de negociaciones y posteriormente se utilizó para definir cómo los resultados de las negociaciones se presentaban y adaptaban.

Las rondas de negociación sobre múltiples cuestiones casi siempre se han realizado de conformidad con el principio de un todo único tal y como esa expresión se concibió originalmente, que quiere decir que ninguna parte del conjunto final de acuerdos estaba definitivamente convenida hasta que los demás elementos de las negociaciones estaban convenidos. El principio de que "nada está acordado hasta que todo esté acordado" es una versión de lo que los teóricos de las negociaciones califican de estrategia secuencial, que debe distinguirse de alternativas tales como el gradualismo, una estrategia en la que un mediador intenta que las partes pasen de las cuestiones más simples a las cuestiones más complejas; también hay que distinguirla de la estrategia que calificaríamos de sacar piedras del camino, según la cual las cuestiones más complejas se abordan primero; y de la estrategia del acuerdo de principio, según el cual se procura llegar a un acuerdo general al principio del proceso para resolver los detalles en otra etapa posterior.[3] Se reconoce que cada una de estas estrategias tiene sus puntos fuertes y sus puntos débiles. El enfoque del todo único, y la frase concreta ("nada está acordado ..."), es un mantra que se escucha en muchos contextos de negociación distintos. Por ejemplo, se ha utilizado en foros tan diversos como las negociaciones de Copenhague sobre el cambio climático, el proceso de paz entre los palestinos y los israelíes y las negociaciones dentro del Senado de los Estados Unidos sobre las cláusulas de la legislación laboral interna.

Primero en la Ronda de Tokio y luego en la Ronda Uruguay, hubo dos novedades importantes destinadas a asegurar una mayor coherencia en la adopción y la aplicación de las normas. La novedad de la Ronda de Tokio fue el enfoque de la "vía rápida" para aprobar los acuerdos comerciales en los Estados Unidos. Como se examinó con más detalle en el capítulo 6, las normas correspondientes a la vía rápida son un conjunto de procedimientos internos que permiten que determinados acuerdos comerciales sean aprobados con rapidez por el Congreso de los Estados Unidos. La vía rápida tiene consecuencias no solo para la política comercial de los Estados Unidos, y ello por dos motivos. El primero es que ofrece una mayor confianza a los demás países, que, en caso contrario, podrían mostrarse reacios a negociar con los Estados Unidos en la OMC o en otra parte. La vía rápida también tiene un efecto demostración, al asegurar que el Legislativo de los Estados Unidos no solo considerará con rapidez la aprobación de diversos acuerdos resultantes de una ronda sino también que los aceptará o rechazará como un paquete unificado. Por consiguiente, esa es una diferencia con respecto a la Ronda Kennedy, cuando el Congreso se opuso a dos de los códigos (el Código antidumping y el Código sobre valoración en aduana) que la Administración Lyndon B. Johnson le había sometido para su aprobación. Este aspecto de la norma de la época de la Ronda de Tokio se multilateralizó posteriormente como todo único en la Ronda Uruguay, principalmente porque en el decenio de 1980 los Estados Unidos y otros países desarrollados se oponían a lo que consideraban parasitismo de los países en desarrollo, que aceptaban las ventajas del sistema multilateral de comercio sin soportar ninguna de sus cargas. La mejor forma de poner remedio a esta situación era unir toda la gama de acuerdos dimanantes de una ronda en una sola operación indivisible.

La principal ventaja que se predica de esta versión más exigente del todo único es que unir diversos acuerdos en un solo paquete puede dar más fuerza a la forma en que las rondas promueven las avenencias sobre distintas áreas, lo que resulta especialmente cierto cuando varias partes en las negociaciones tienen opiniones muy divergentes sobre cuáles acuerdos plantean problemas o abren oportunidades, pero tienen confianza en que las oportunidades son más interesantes que los riesgos. El todo único actuó así en la Ronda Uruguay como una medida para promover la confianza que daba mayor credibilidad a los compromisos. Estas reformas posibilitaron que en la ronda se llegara a un paquete unificado de medidas con "algo para todos", que respondía a las peticiones de los países desarrollados sobre las nuevas cuestiones, a las demandas de los países en desarrollo para que se desmantelasen los obstáculos no arancelarios a productos en cuya elaboración tenían una gran ventaja comparativa, a las demandas del Grupo de Cairns de reformas del comercio de productos agrícolas, y otras.

Los primeros exámenes de la experiencia de la Ronda Uruguay fueron muy favorables e indujeron a algunos analistas a sugerir que el todo único debía ser una característica permanente del sistema. "Unir ventajas en un solo paquete es un enfoque prometedor" -según Siebert (2000: 158)- "para obtener la aceptación de un marco institucional internacional en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo sobre [las cuestiones por separado]". Un antiguo diplomático canadiense señalaba categóricamente que "[l]a OMC debe entenderse inevitablemente como un Todo Único" porque "ningún otro mecanismo

asegura una suma adecuada de temas y de participantes, y tiene un mecanismo de presión que asegura que en algún momento los países, grandes y pequeños, aceptarán el mejor acuerdo que se ofrece" (Wolfe, 1996: 696 y 697). Krueger (1998a: 405 y 406) alega que las negociaciones tema por tema no son deseables porque "los políticos pueden resultar incapaces de llegar a acuerdos 'entre sectores'", aunque también porque "el apoyo político para una mayor liberalización del comercio puede disminuir" si las negociaciones se limitan a esferas en las que solo unos pocos países tienen interés exportador.

No parece que el todo único haya tenido el mismo efecto saludable en la Ronda de Doha que en la ronda anterior. Quizá el valor de este enfoque sea circunstancial, de modo que funciona bien cuando se aplica en una atmósfera ambiciosa, pero puede empeorar las cosas cuando los negociadores están a la defensiva. En la Ronda Uruguay estaba muy extendida la idea de que promover intereses ofensivos era más importante que salvaguardar intereses defensivos y, en ese caso, el todo único ayudaba a lograr una triple ganancia: hacía progresar la liberalización al promover acuerdos amplios y profundos, fomentaba la equidad al reducir las posibilidades de parasitismo y promovía la claridad al asegurar que todos los países entendían qué acuerdos necesitaban aprobar. Sin embargo, en la Ronda de Doha estas ventajas parecen más cuestionables. Algunos analistas, lejos de limitarse al argumento de que el todo único ha dejado de ser la solución, han optado por la postura más osada de sostener que quizá sea uno de los problemas. Si todos los países saben que deben aceptar todos los acuerdos quizá dediquen más atención a sus intereses defensivos que a los ofensivos. "[E]n lugar de promover acuerdos ambiciosos haciendo que todos los países se centren en las partes del paquete que desean más vivamente aprobar" -según VanGrasstek y Sauvé (2006: 858)- "el todo único quizá promueva la timidez haciendo que todos los países se centren en las cosas que más temen". Eso puede provocar no solo esfuerzos por diluir los acuerdos individuales sino también inducir a los países a mostrarse más reacios a concluir las negociaciones, si prevén que el resultado de estas será algún acuerdo indeseable que puedan verse obligados a adoptar.

Un negociador de Singapur alegó que la utilidad del todo único es una función en parte del número de países que están en el sistema. En la Ronda Uruguay, "tenía mucho sentido considerar las cuestiones que figuraban en el programa de las negociaciones de forma holística", pero en la Ronda de Doha, cuando el número de Miembros de la OMC es mayor, "agrava las cosas al permitir que el proceso de negociación sea rehén de los Miembros que no desean liberalizar o solo quieren hacerlo si pueden extraer una concesión en un sector distinto de las negociaciones" (Menon, 2011: 96). Son numerosas las comisiones y los autores que han hecho recomendaciones con respecto al todo único. La Comisión Warwick abordó el tema con cierta precaución, y lo mismo se hizo en el Informe Sutherland. La Comisión Warwick no se mostró partidaria de la sustitución general del todo único por un enfoque basado en el principio de masa crítica, pero sugirió siete puntos que debían considerarse para decidir si un acuerdo determinado debía negociarse sobre esa base. Una de las observaciones más importantes era que las ventajas debían extenderse a todos los Miembros, rechazando así expresamente la Comisión la vuelta al enfoque basado en la reciprocidad.

Acuerdos facultativos: acuerdos plurilaterales, masa crítica y resultados iniciales

A diferencia de otras expresiones como "masa crítica" y "geometría variable", el significado de la expresión "acuerdos plurilaterales" tiene un contenido formal en la OMC. Sin embargo, ese contenido resulta solo de una enumeración y no de una definición, ya que los acuerdos enumerados en el Anexo 4 del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio se denominan oficialmente "Acuerdos plurilaterales". Entre ellos figuran dos acuerdos que siguen en vigor (el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles) y otros dos que expiraron en 1997 (el Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y el Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino). Aparte de este significado concreto en la esfera jurídica de la OMC, la expresión se utiliza con frecuencia para indicar otros acuerdos a los que se llegó tanto dentro como fuera de la OMC que son más que bilaterales pero menos que mundiales; por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico está concebido como un acuerdo plurilateral *regional* de comercio pero no es un acuerdo plurilateral en el sentido del término en la OMC. Cuando se aplica esta etiqueta, no siempre está claro si lo que se quiere poner de manifiesto es la forma de negociarse un acuerdo, los países que se espera que lo adopten, o ambas cosas.

Los Miembros de la OMC pueden clasificarse a grandes rasgos en tres grupos con respecto a los tres acuerdos facultativos más importantes: la mitad de ellos no ha firmado ninguno de estos acuerdos, la mayoría de los demás Miembros ha adoptado unos pocos, pero solo un pequeño número los ha aprobado todos. Además de los dos acuerdos plurilaterales que siguen en vigor, podemos incluir en esta categoría el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI). El ATI no es un acuerdo plurilateral[4], pero tiene en común con ellos la condición de ser un acuerdo de "masa crítica", que no forma parte del todo único. En el apéndice 9.1 se muestra que en 2012 solo 34 de los 158 Miembros de la OMC (el 21,5%) se habían adherido al Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, el Acuerdo sobre Contratación Pública y al ATI; la Unión Europea y sus 27 Estados miembros representaban la gran mayoría de estos casos excepcionales. En cambio, 80 de los Miembros (el 50,6%) solo se habían adherido al mínimo exigido por el todo único y no habían aprobado ninguno de los acuerdos plurilaterales. Los restantes 43 países, que representaban el 27,2% de los Miembros, se habían adherido a uno o dos de los tres acuerdos facultativos. Dependiendo de las expectativas que se tenga sobre el sistema, estas cifras se pueden leer o bien de forma pesimista (es decir, señalando la poca frecuencia con que los Miembros asumen compromisos cuando estos no son obligatorios) o bien de forma optimista (es decir, los Miembros de la OMC tienen un alto grado de tolerancia por la libertad de decisión a la hora de adoptar compromisos).

La cuestión que se plantea a continuación es si el sistema en conjunto mejoraría si se prefirieran los acuerdos plurilaterales u otros acuerdos logrados sobre la base del principio de "masa crítica" por encima de las rondas de negociación sobre múltiples temas y el principio del todo único. En el Informe Sutherland se optó por una postura de precaución sobre este tema. En lugar de proponer una reforma concreta, en él se proponía provisionalmente lo siguiente:

> El Consejo Consultivo, en consecuencia, aconseja reexaminar los posibles enfoques plurilaterales en lo que respecta a las negociaciones de la OMC, fuera del contexto de la Ronda de Doha. Debería prestarse una atención particularmente sensible a los problemas que se han indicado. Si hay una aceptación política del principio, se sugiere que se establezca inicialmente un grupo de expertos para que examine las implicaciones técnicas y jurídicas y asesore al respecto (Informe Sutherland, 2004: 77).

Este Consejo Consultivo también proponía que "[e]n determinadas circunstancias, un método como el del AGCS sería una alternativa apropiada -al elaborar nuevas disciplinas- a una negociación plurilateral" (*Ibid.*: 78).

Otros autores han pedido más directamente la recuperación del planteamiento basado en los acuerdos plurilaterales o en el planteamiento de masa crítica. Low (2009: 12) defendía el planteamiento de masa crítica porque permite "establecer más eficazmente la diferencia de nivel de los derechos y obligaciones de los miembros de una comunidad con economías muy diversas" y actúa "como mecanismo para promover una mayor eficiencia a un coste menor en las negociaciones de base multilateral sobre normas comerciales y, quizá, sobre acuerdos sectoriales de acceso a los mercados". Entre estos autores que han manifestado su apoyo a un enfoque basado en acuerdos plurilaterales y no en un enfoque basado en un todo único estricto, se encuentran antiguos negociadores, como Stoler (2008), antiguos funcionarios internacionales, como Dadush (2009b) y periodistas, como Blustein (2009). No obstante, el planteamiento de un todo único resulta atractivo para los *demandeurs* que consideran que sería difícil, si no imposible, conseguir apoyo para sus propuestas si el tema se tratara independientemente. También puede parecer atractivo únicamente a los países que no quieren llegar a un acuerdo y cuentan con el todo único para provocar la parálisis deseada. Al contrario, este enfoque resulta menos atractivo para los que creen que se puede llegar más rápidamente a un acuerdo sobre los temas que ellos plantean si este acuerdo no está vinculado a un resultado más amplio. La opinión que tenga un grupo determinado sobre esta cuestión puede, por tanto, ser más una cuestión de tácticas a corto plazo que de estrategia permanente.

Los resultados iniciales son algo parecido a un compromiso entre el todo único y los acuerdos plurilaterales. Permiten la separación temporal de negociaciones concretas del resto de la ronda, permitiendo que estas se concluyan y surtan efectos antes de que se solucionen otros asuntos. Sin embargo, cuando el resto de la ronda se haya concluido estos resultados iniciales entrarán a formar parte del paquete final. No obstante, puede preguntarse si la dinámica de una ronda permitirá la obtención de resultados iniciales con respecto a cualquier asunto que interese más a algunos Miembros que a otros. Si ningún Miembro o grupo de Miembros señala que el acuerdo X es un asunto de real importancia para él, y además este acuerdo no ha despertado la resistencia real de otros Miembros, esa misma declaración de interés puede dar origen a una resistencia. Esta resistencia puede convertirse posteriormente en una invitación a que otros utilicen la aprobación de ese acuerdo como mecanismo para obtener otra cosa. Ese puede ser el motivo de que los resultados iniciales se hayan limitado hasta ahora a acuerdos que tienen un carácter sistémico más que a acuerdos beneficiosos para sectores o Miembros

concretos. En el caso de la Ronda Uruguay, los únicos asuntos sobre los que se obtuvieron resultados iniciales fueron algunos de los examinados en las conversaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT y sobre el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Igualmente, el único resultado inicial importante que derivó de la Conferencia Ministerial de Seattle fue el acuerdo de prestar apoyo a la creación del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, que ofrece asistencia jurídica a los países en desarrollo en asuntos de solución de diferencias (véase el capítulo 7); e incluso este logro puede considerarse un logro paralelo a las negociaciones en la OMC más que un producto formal de estas.

Cómo se realizan las negociaciones arancelarias: peticiones y ofertas y fórmulas

El principio del todo único no debe confundirse con uniformidad de los compromisos de los países. Los Miembros consignan por separado sus compromisos específicos en Listas, no solo con respecto a los aranceles aplicables a las mercancías (productos agrícolas y no agrícolas) y a las medidas más complejas que afectan al comercio de servicios sino también en otras áreas cuantificables como las subvenciones a la agricultura. En la Lista de un país se pueden consignar compromisos tan concretos como la consolidación de los aranceles aplicables a los automóviles en el 5% (entre miles de similares concesiones arancelarias concretas), el compromiso de no imponer restricciones a los bancos extranjeros (entre muchas docenas de similares concesiones sobre servicios concretos), un tope de 10.000 millones de dólares EE.UU. para las subvenciones a la producción agrícola, y otras. En la medida en que se consignan en Listas los compromisos concretos y que estas Listas de los distintos Miembros se elaboran mediante negociaciones basadas en el principio de dar y tomar, siempre habrá en las negociaciones de la OMC un elemento de negociación basado en el principio de masa crítica. Es decir, todos los Miembros pueden verse obligados a firmar todos los acuerdos debido a que se ha aceptado el planteamiento de un todo único, pero los compromisos específicos que asuman estarán diseñados a medida en un proceso en el que no se exige a todos los Miembros que asuman las mismas obligaciones. A algunos países en desarrollo no se les pide que ofrezcan una reciprocidad plena (quizá permitiendo que haya más "agua" entre los tipos consolidados y los tipos aplicados) y puede que otros países en desarrollo estén totalmente exentos de la consolidación de compromisos. El resultado final puede basarse en el principio del todo único pero en la práctica unas partes importantes del mismo serán más parecidas a acuerdos plurilaterales.

Hay varias formas distintas de estructurar unas negociaciones arancelarias. Las principales cuestiones a resolver son: si su objetivo es sencillamente reducir los aranceles o eliminarlos totalmente; si se pretende que algunos productos o sectores sean objeto de unos recortes más profundos, o menos profundos; y si se obligará a los países en desarrollo y a los países desarrollados a realizar recortes del mismo nivel. Con independencia de cómo se responda a estas cuestiones subsidiarias, la cuestión estructural más importante es si la principal forma de negociación será el intercambio bilateral de peticiones y ofertas o si las negociaciones se basarán, en cambio, en la aplicación de fórmulas (cuyos resultados pueden ser objeto posteriormente de un reajuste a través de un proceso de negociación).

Los países, además de decidir qué se recorta, y cuánto, tienen también que determinar con qué rapidez se harán los recortes. No es habitual que todos los recortes se realicen en el momento de la entrada en vigor de un acuerdo y por lo general se utilizan mecanismos de aplicación gradual. Incluso Adam Smith reconocía la necesidad de estos mecanismos de aplicación gradual y señalaba que cuando se eliminase la protección de que eran objeto algunos productos concretos "[l]a razón exige que en este caso sea restituida la libertad de comercio ... lentamente, por grados ... Porque cuando se quitan de un golpe impuestos y prohibiciones pueden acudir al mercado del Reino tantos géneros de aquella especie más baratos que los nacionales, que prive a muchos millares de gentes de una vez de su empleo ordinario, de sus ganancias, y de su modo de subsistir".[5] Los períodos de aplicación gradual normalmente se extienden durante 10 años, como sucedió en el caso de la Ronda Uruguay, pero en el caso de algunos productos ese período de aplicación gradual puede ser más breve o más largo. Con frecuencia, se establece un calendario en el que se prevén recortes anuales iguales durante la etapa de aplicación gradual, pero en el calendario se puede establecer también que algunos productos sean objeto de toda la reducción prevista en cuanto el acuerdo entre en vigor mientras que otros productos no serán objeto de ninguna reducción de la protección hasta mucho más tarde o incluso ser objeto de toda la reducción de golpe y en la última etapa (lo que significa aplazar el resultado al final del período).

Tipos consolidados, tipos aplicados y agua

Una cuestión que fácilmente malinterpretan quienes no están familiarizados con el carácter con frecuencia arcano de las negociaciones comerciales es que los compromisos que asumen los países normalmente no se refieren a los aranceles *aplicados* (es decir, los realmente aplicados a las importaciones) sino más bien a los aranceles *consolidados* (es decir, los aranceles máximos que están permitidos). O por decirlo de otro modo, las negociaciones no se centran en la definición exacta de las políticas que los países aplicarán sino más bien en la gama de políticas que aplicarán. El único caso en que un arancel aplicado debe ser, por definición, igual al arancel consolidado es cuando este último es nulo; cualquier otra cifra deja al menos un pequeño margen de maniobra. Mientras que algunos países decidirán que la mayoría, o la totalidad, de sus aranceles aplicados sean iguales a los consolidados, otros se reservarán un margen de maniobra fijando para sus aranceles aplicados unos niveles inferiores a los consolidados. Cuando hay una diferencia entre los tipos consolidados y los tipos aplicados se suele decir que hay "agua" en la Lista de un país, de forma que (por ejemplo) si un país tiene un tipo consolidado del 25%, pero el tipo aplicado es del 10%, habrá 15 puntos porcentuales de agua en su Lista.

No es necesario que todos los aranceles estén consolidados en la Lista de un país; aunque los países que se adhieran a la OMC estarán obligados a consolidar toda su Lista, la mayoría de los Miembros anteriores tienen al menos algunas líneas arancelarias sin consolidar en sus Listas (y con frecuencia las líneas sin consolidar son muchas). Cuando los aranceles impuestos por un país a un producto determinado están sin consolidar, ese país dispone jurídicamente de libertad para imponer el arancel que quiera. Por ejemplo, el arancel aplicado por los Estados Unidos al petróleo crudo es muy bajo, de 5,25 a 10,5 centavos por barril

(dependiendo del grado), pero el arancel no está consolidado en la OMC. Esto significa que los Estados Unidos están en libertad de imponer, en caso de emergencia en el futuro, un recargo alto a las importaciones de petróleo, lo que podrá deberse a motivos energéticos, medioambientales, fiscales o de política exterior. Los países desarrollados en general solo tienen un pequeño número de líneas arancelarias sin consolidar en sus Listas, pero los países en desarrollo con frecuencia han mantenido grandes partes de sus Listas sin consolidar.

En la OMC, las negociaciones arancelarias por lo general se basan en el tipo consolidado. En función del "agua" que haya en la Lista de un país, esto significa con frecuencia que unos compromisos que aparentemente son importantes tienen poca o ninguna consecuencia sobre el tipo aplicado, poniendo límite solo a lo que el país pueda hacer en el futuro. Por ejemplo, imaginemos que un país tiene un tipo consolidado del 10% sobre el producto X, pero el tipo aplicado a ese mismo producto es solo de un 1%. Este país puede recortar su arancel hasta un 90% y no haber hecho más que eliminar el agua. Solo una reducción de más del 90% obligaría realmente al país a reducir el tipo aplicado por debajo del 1%. Algunos analistas (en especial economistas) sostienen que los compromisos que sencillamente reducen el agua no tienen contenido, mientras que otros analistas (en especial juristas) opinan que estos compromisos suponen una liberalización en la medida en que reducen las incertidumbres respecto a los tipos arancelarios que un país podría imponer en el futuro.

En el apéndice 9.2 se resume la estructura arancelaria de los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea), las economías emergentes y otros Miembros que son más o menos representativos de los grupos regionales y de renta en la OMC. Los datos muestran el promedio de los aranceles consolidados y el de los aranceles aplicados, así como el agua entre ellos, para los productos agrícolas, los productos no agrícolas y la totalidad de los productos. Sobre la base de estas cifras pueden hacerse tres generalizaciones. En primer lugar, los aranceles tienden a ser mucho mayores en los países en desarrollo que en los países desarrollados, tanto respecto a los productos agrícolas como respecto a los productos no agrícolas. En segundo lugar, tanto los aranceles consolidados como los aplicados tienden a ser más elevados en el caso de los productos agrícolas que en el caso de los productos no agrícolas. En tercer lugar, los países en desarrollo tienden a tener más agua en sus Listas que los países desarrollados. En el cuadro se muestran notables excepciones a estas tres generalizaciones. Por ejemplo, ningún Miembro de la OMC impone aranceles más bajos que Hong Kong, China; la protección ofrecida en Australia y el Brasil a los productos agrícolas es inferior a la ofrecida a los productos no agrícolas; y en las Listas de China y el Reino de la Arabia Saudita hay muy poca agua. Todas estas consideraciones, con inclusión de las generalizaciones mismas y de las excepciones, influyen en las posturas que los países han adoptado en la Ronda de Doha.

Un factor que influye en el agua que hay en la Lista de un país es el tiempo transcurrido desde su adhesión. Por norma general, los países que se adhirieron a la OMC o se adhirieron al GATT en su última etapa se vieron obligados a consolidar el 100% de sus líneas arancelarias, tuvieron que asumir compromisos más amplios en sus Listas arancelarias y pudieron conservar mucha menos agua en sus Listas que la mayoría de los que ya eran Miembros. Por

ejemplo China, un "Miembro de reciente adhesión", tenía un excedente de consolidación (agua) próximo a 0 en su Lista cuando la Ronda de Doha llegó en 2008 a un punto decisivo. En cambio, el Brasil, que figura entre las partes contratantes iniciales del GATT, tenía todavía mucha agua. Esto significaba que los acuerdos que entonces estaban sobre la mesa repercutirían de forma diferente en estos dos Miembros. Los dos países estarían obligados a reducir sus aranceles consolidados, pero el Brasil probablemente se vería obligado a modificar pocos, o ninguno, de los aranceles aplicados, mientras que China tendría que reducir un gran número de ellos (en función de las excepciones autorizadas).

Negociaciones a través del mecanismo de peticiones y ofertas y negociaciones sectoriales

El mecanismo de peticiones y ofertas es el planteamiento más antiguo de las negociaciones arancelarias, ya que se puso en práctica durante siglos de negociaciones arancelarias bilaterales, y se utilizó en las primeras rondas del GATT. Implica el intercambio de compromisos, producto por producto, entre dos países. Por ejemplo, el Japón puede ofrecer una reducción del arancel NMF que impone al vino y pedir al mismo tiempo que Nueva Zelandia reduzca el arancel NMF que impone a las televisiones. Los artículos que un país incluye en la lista de peticiones que presenta a la otra parte pueden sumar docenas o incluso cientos, y abrirse paso en estas listas para llegar a un acuerdo final puede suponer numerosas rondas de peticiones y ofertas. Si estos dos países finalmente llegan a un acuerdo, pueden extender las concesiones hechas entre sí a todas las demás partes contratantes del GATT de forma no discriminatoria, como exige el principio NMF del artículo I del GATT. Desde finales del decenio de 1940 hasta principios del decenio de 1960, todas las rondas de negociaciones del GATT consistieron principalmente en múltiples sesiones de negociación bilaterales de este tipo, los resultados de las cuales se unían para formar un paquete de listas nacionales en las que se identificaban no solo los productos y los nuevos tipos sino también qué países habían negociado la reducción o a cuáles se habían reconocido de otro modo "derechos de primer negociador" respecto de la concesión. Este último punto es una consideración importante en caso de que el país que hace una concesión trate luego de renegociar su compromiso, ya que los derechos de primer negociador determinarán qué socios pueden reclamar una compensación.

El enfoque de las negociaciones basado en la presentación de peticiones y ofertas se califica con frecuencia de demasiado lento y engorroso para unas negociaciones comerciales modernas, considerando el número mucho mayor de países que son Miembros de la OMC y el creciente número de productos con los que comercian esos países. Desde el GATT original de 1947 hasta la OMC de 2012, el número de Miembros creció casi siete veces y negociar sobre la base de peticiones y ofertas, dado el número mucho mayor de Miembros de la OMC, sería más difícil. No obstante, este planteamiento se ha aplicado desde la primera etapa del GATT de tres formas. La primera, es como respaldo o suplemento del enfoque de las negociaciones basado en una fórmula, como se analiza más adelante. Por ejemplo, así sucedió en la Ronda Uruguay, en la que los países pretendieron llevar la negociación sobre la base de recortes basados en una fórmula pero en algunos casos finalmente volvieron a los antiguos acuerdos "artesanales". El procedimiento adoptado en esa ronda fue marcarse como

meta una reducción media del 30% de los aranceles sobre los productos industriales, pero la distribución entre las líneas arancelarias fue luego negociada bilateralmente, sobre una base de peticiones y ofertas. En segundo lugar, el método de peticiones y ofertas sigue siendo el mecanismo principal que se utiliza en las negociaciones sobre el comercio de servicios; las negociaciones en el marco del AGCS se analizan más adelante en este capítulo. En tercer lugar, el método de peticiones y ofertas sobrevive en la negociación de acuerdos sectoriales, aunque de forma modificada y plurilateralizada.

Las negociaciones arancelarias sectoriales, que también se denominan negociaciones cero por cero cuando su ambición es suficientemente elevada, pretenden reducir o eliminar los aranceles respecto a un producto o un sector concretos. El método en este caso no se basa en el intercambio bilateral de concesiones con respecto a una gama heterogénea de productos sino, en cambio, en la eliminación por un grupo de países de los aranceles aplicables a una gama más reducida de mercancías. Este enfoque, desarrollado en el último período de la etapa del GATT, produjo en la Ronda de Tokio acuerdos tales como el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, y en la Ronda Uruguay el acuerdo sobre los productos farmacéuticos y otros acuerdos sectoriales. Estos acuerdos pueden tener diferentes grados de formalidad. Algunos son acuerdos expresos, firmados, que pueden ir más allá de las Listas de los países e incluir normas adicionales que (por ejemplo) establezcan la posible adhesión de nuevos países al acuerdo o posteriores rondas de negociación sobre el mismo sector. El Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) es un acuerdo de este tipo. Los acuerdos cero por cero pueden también reflejarse sencillamente en el contenido de las Listas arancelarias de los países, sin que en ellos se establezca ninguna norma adicional o ni siquiera se reconozca formalmente que los productos en cuestión han sido objeto de una negociación especial. Así sucedió en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el equipo agrícola, la cerveza, los productos químicos, el equipo de construcción, los licores destilados, el equipo médico, el papel, el acero y los juguetes. Estos acuerdos fueron principalmente negociados entre Miembros desarrollados como el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Noruega, Suiza y la Unión Europea. Algunas economías en desarrollo también los firmaron, como hicieron Egipto, Georgia y el Taipei Chino con el Acuerdo sobre las Aeronaves Civiles, y Macao, China, con el acuerdo sobre los productos farmacéuticos. La negociación de estos acuerdos sectoriales por lo general se realizó sobre la base de llegar a una "masa crítica", es decir, que los países participantes pretendían obtener compromisos de países que sumasen en conjunto un porcentaje mínimo convenido del comercio mundial de los productos en cuestión. Por ejemplo, en el caso del ATI, la meta era llegar a un acuerdo con Miembros que generasen el 90% del comercio de los productos abarcados. Las ventajas de estos acuerdos se extienden, sobre una base NMF, a todos los Miembros de la OMC y se insta a los demás países a sumarse también al acuerdo.

En la Ronda de Doha se produjeron también numerosas iniciativas sectoriales. Entre los sectores considerados especialmente prioritarios por algunos Miembros se encontraban los productos químicos, la maquinaria industrial, los productos electrónicos y eléctricos, los productos forestales, las materias primas y las gemas y artículos de joyería. Sin embargo, como el resto de la Ronda, las negociaciones quedaron paralizadas a causa de los desacuerdos respecto al nivel de los compromisos que debían asumir las economías emergentes.

El método de peticiones y ofertas fue relativamente fácil de manejar mientras el número de países y de productos se mantuvo pequeño, pero a medida que el sistema crecía y se diversificaban esas dos dimensiones, las negociaciones resultaron cada vez más difíciles. La negociación bilateral era un método bastante lento y poco seguro de obtener compromisos y dependía mucho de la iniciativa de los países. También dejaba relativamente poco espacio a los países pequeños o en desarrollo, en la medida en que se suponía que solo los proveedores principales de cualquier producto determinado hacían peticiones. Esta norma es especialmente poco atractiva para los países más pequeños que quizá no sean el proveedor principal de nada. Incluso un país muy dependiente de las exportaciones de una o dos mercancías puede ser, sin embargo, solo el décimo o el vigésimo proveedor mundial de esas mercancías y, por tanto, puede verse relegado a una posición secundaria si la norma del proveedor principal se impone vigorosamente.

Fórmulas lineales y no lineales

El enfoque del recorte de los aranceles basado en una fórmula es más eficaz e incluyente que el basado en peticiones y ofertas, siempre que sea relativamente fácil llegar a un acuerdo sobre los términos de la fórmula. También tiene la virtud de ser, o al menos de parecerlo, más objetivo matemáticamente. Utilizadas por primera vez en el GATT en la Ronda Kennedy (1962-1967) de negociaciones, las fórmulas facilitan las cosas sometiendo a la mayoría de los aranceles, o a la totalidad, a una ecuación que determina el recorte. Las principales cuestiones, en ese caso, son: 1) cómo se diseñará la fórmula; 2) qué medios se pueden establecer para acelerar o (con más frecuencia) desacelerar la aplicación de la fórmula a determinados productos, o eximirlos de su aplicación; y 3) si se puede pedir que algunos países o grupos de países no ofrezcan una reciprocidad plena o incluso que sean eximidos de la formulación de compromisos. Estas exenciones o reducciones de las cargas pueden diseñarse de forma que afecten a los países en desarrollo en general, a los menos adelantados en particular o a otros subgrupos de Miembros que compartan algunas características que merezcan especial consideración (por ejemplo, un tipo especial de vulnerabilidad). También es preciso que los negociadores decidan qué harán con las líneas arancelarias que no están consolidadas o que son objeto de contingentes o de contingentes arancelarios.

La fórmula más sencilla se conoce como recorte lineal o recorte horizontal y consiste en una reducción porcentual general. La fórmula básica en la Ronda Kennedy fue un recorte del 50% de los aranceles aplicables a los productos industriales, pero admitiendo también algunas excepciones negociadas con el objetivo general de que la reducción media general fuera del 30%. La ventaja de ese enfoque es que en términos conceptuales y de cálculo es sencillo; la desventaja de estos recortes es que no reducen bien las “crestas” arancelarias. La única forma de que lo hicieran sería establecer el coeficiente de reducción (es decir, el porcentaje) en un nivel especialmente alto. No hay una definición aceptada universalmente acerca de lo que constituye una cresta, pero con frecuencia una cresta resulta bastante evidente cuando se ve. En los aranceles de algunos países puede haber muchos artículos que son objeto de un régimen de franquicia arancelaria sobre una base NMF y el promedio de los aranceles aplicables a los productos gravables puede situarse entre el 3% y el 6%, pero hay

otros productos excepcionales sometidos a unos aranceles que pueden llegar al 25%, el 50%, el 75% o incluso más. Si se empieza por unos aranceles que (por ejemplo) sean del 50% y se aplica una reducción lineal, aparentemente ambiciosa, del 50%, el arancel resultante será todavía del 25%. Esto significa pasar de un nivel de cresta arancelaria a otro nivel que, desde cualquier punto de vista razonable, es todavía una cresta arancelaria.

El método principal adoptado para la Ronda de Tokio (1972-1979) es la fórmula suiza, cuya principal virtud es que ataca de forma agresiva las crestas arancelarias. Este enfoque de la reducción de los aranceles por medio de la aplicación de una fórmula se explica del siguiente modo:

$$T_1 = \frac{a \times T_0}{a + T_0}$$

sabiendo que T_1 es el nuevo arancel, T_0 es el tipo de base, y a el coeficiente de reducción. La fórmula suiza que los negociadores aceptaron aplicar a los productos industriales en la Ronda de Tokio tenía un coeficiente de 16. Por ejemplo, si se empieza con un arancel del 50%, la fórmula suiza, utilizando un coeficiente de 16, produciría los siguientes resultados:

$$T_1 = \frac{16 \times 50}{16 + 50} = \frac{800}{66} = 12.1\%$$

Aunque, según algunos criterios, el arancel resultante, del 12,1%, podría considerarse todavía una cresta, no sería insuperable, y el recorte del 75,8% sería considerablemente más ambicioso que los recortes de aproximadamente el 30% al 50% que los negociadores obtendrían si se basaran únicamente en el método de peticiones y ofertas o en la aplicación de fórmulas lineales.

Para aquellos que no sientan un interés especial por las matemáticas, hay dos reglas generales muy sencillas para entender los efectos de la fórmula suiza. La primera es que se trata de una fórmula cuya ambición aumenta a medida que se reduce el coeficiente: cuanto más bajo sea el valor de *a*, más profundo será el recorte de los tipos de base. Por ejemplo, si el coeficiente *a* tiene un valor de 5, será considerablemente más ambicioso que un coeficiente de 10. Por consiguiente, la fórmula suiza es justamente lo contrario a un recorte lineal, pues en este último caso la ambición se mueve en la misma dirección que el coeficiente de reducción (por ejemplo, un recorte del 50% es más ambicioso que un recorte del 25%). La segunda norma hace referencia al tipo máximo que seguiría en vigor después de haberse efectuado el recorte: el valor del coeficiente *a* es el valor máximo que dará la aplicación de la fórmula con independencia de lo elevado que sea el tipo de base. Por ejemplo, cuando *a* es 10, todos los aranceles objeto de este recorte terminarán siendo inferiores o iguales (si parten de un nivel suficientemente alto) al 10%. Incluso un tipo de base del 1.000% daría lugar a un nuevo tipo arancelario del 9,9% si el coeficiente *a* se fija en 10; si el tipo de base es 10.000%, el nuevo tipo arancelario sería de 9,99% (que, redondeando, da el tipo máximo del 10%).

En el cuadro 9.2 se pueden apreciar las diferencias entre un recorte lineal (un recorte porcentual) y un recorte con la fórmula suiza, no lineal. Los recortes que se incluyen como ejemplo muestran cómo la fórmula suiza produce una reducción muy limitada de un tipo arancelario bajo, por ejemplo, del 2,5%, aunque el coeficiente *a* sea muy ambicioso (por ejemplo, 5), y tiene un efecto insignificante en un tipo arancelario de base muy bajo, por ejemplo, del 1%. En esos niveles bajos, incluso un recorte lineal relativamente limitado genera una diferencia mayor de la que genera la fórmula suiza. Sin embargo, cuanto mayor sea el tipo de base, mayor será la reducción. Los recortes que la fórmula suiza genera en crestas arancelarias del 50% y del 100% son especialmente impresionantes, aunque el coeficiente *a* sea bajo (por ejemplo, 20), pero una reducción lineal del 50%, aparentemente ambiciosa, deja todavía crestas arancelarias en vigor si se empieza con un tipo arancelario de base tan alto. El resultado general de la elección de un tipo de fórmula o de otro dependerá pues de las circunstancias y de los objetivos que se pretenda obtener. Supongamos, por ejemplo, que el país A es un país desarrollado que tiene en general aranceles bajos y bastante uniformes, y que comercia con el país B, un país en desarrollo que tiene muchas crestas arancelarias. Es probable que el país A sea favorable a una fórmula suiza porque su aplicación será favorable a sus intereses defensivos (pues deja muchos de sus propios aranceles prácticamente intactos) y a sus intereses ofensivos (pues reduce las crestas arancelarias del país B), mientras que el país B preferirá una fórmula lineal que le permitiría conservar estas crestas y que podría provocar recortes más profundos de los aranceles del país A.[6]

Cuadro 9.2. Recortes arancelarios resultantes de la aplicación de una fórmula lineal, de una fórmula suiza y de una fórmula estratificada, en porcentaje

		Recorte lineal		Fórmula suiza		Fórmula estratificada	
	Tipo de base	25	50	*a* = 20	*a* = 5	Recorte porcentual	Resultado
	1,0	0,8	0,5	1,0	0,8	50	0,5
	2,5	1,9	1,3	2,2	1,7	50	1,3
	5,0	3,8	2,5	4,0	2,5	50	2,5
	10,0	7,5	5,0	6,7	3,3	50	5,0
	25,0	18,8	12,5	11,1	4,2	57	10,8
	50,0	37,5	25,0	14,3	4,6	57	21,5
	100,0	75,0	50,0	16,7	4,8	66	34,0
Promedio no ponderado	27,6	20,8	13,8	8,0	3,1	–	10,8
Promedio del recorte porcentual	–	25,0	50,0	71,0	88,7	–	60,9

Nota: La fórmula estratificada que se ha usado como ejemplo es la utilizada a su vez en el proyecto de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) de 2008. Los valores se han redondeado.

El recorte estratificado es un tercer planteamiento que puede considerarse, en términos estructurales y prácticos, como una conveniencia entre la fórmula lineal y la suiza. De conformidad con este tipo de fórmula, los aranceles se reducen en un porcentaje que aumenta cuando aumenta el nivel del tipo de base, de forma que unos aranceles relativamente bajos se reducen un determinado porcentaje y los aranceles más altos se reducen más. La fórmula estratificada puede establecer las líneas divisorias de estos estratos por donde los negociadores decidan y estos pueden decidir para cada estrato el recorte lineal que deseen. El ejemplo recogido en el cuadro 9.2 se basa en un recorte estratificado que se propuso en 2008, en la Ronda de Doha, para los aranceles agrícolas impuestos por los países desarrollados. En esta propuesta se planteaba un recorte del 50% de todos los aranceles iguales o inferiores al 20%, un recorte del 57% de los aranceles superiores al 20% pero inferiores o iguales al 50%, un recorte del 64% de los aranceles superiores al 50% pero inferiores o iguales al 75% y un recorte del 66% o del 73% para los aranceles superiores al 75%. Este último valor estaba entre corchetes en el texto (es decir, los negociadores no habían llegado a una decisión definitiva sobre el asunto), pero a los efectos de esta ilustración, hemos usado la cifra del 66%.

Como en toda fórmula, la ambición real de los recortes dependerá tanto de los tipos de base como del nivel del coeficiente de reducción, pero en este caso se puede observar cómo los resultados de la aplicación de esta fórmula se sitúan entre los resultados de la aplicación de la fórmula lineal y de la aplicación de la fórmula suiza. El promedio, sin ponderar en el ejemplo, se reduce al 10,8%, un nivel más elevado que el que se obtendría en los dos ejemplos con la fórmula suiza, pero inferior al que se obtendría con los dos recortes lineales. Los resultados para los aranceles más altos son también una solución de avenencia, pues los recortes son más profundos de los que se obtendrían si se aplicara un porcentaje de reducción directamente, pero no tan profundos como los que resultarían de la aplicación de una fórmula suiza incluso moderada.

Como estos recortes se realizan sobre los tipos consolidados, no siempre dan lugar a reducciones de los tipos reales que se aplican a las importaciones. Si se aplica una fórmula que no sea muy ambiciosa a una lista de concesiones con mucha agua, es posible que las negociaciones no produzcan ningún cambio real en el nivel de los aranceles aplicados y solo servirán para limitar la capacidad de un país de subir sus aranceles en el futuro, al "evaporarse" parte del agua que hay en el arancel. Esta observación se puede entender mejor si se examinan los casos hipotéticos reflejados en el cuadro 9.3, que se basan en las propuestas examinadas en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA). Una posibilidad sería someter los aranceles consolidados de los países en desarrollo a una fórmula suiza con un coeficiente *a* de 20, y los tipos consolidados de los países desarrollados a una fórmula suiza con un coeficiente *a* de 8. En ambos casos habría flexibilidades para eximir algunos tipos de productos, o darles un tratamiento especial de otro modo, pero a efectos de ilustración podemos prescindir del examen de las exenciones o variaciones para centrarnos en la norma general.

Cuadro 9.3. Ilustración de los efectos de la aplicación de la fórmula suiza a los aranceles consolidados y a los aplicados

	Aranceles consolidados (A)	Aranceles aplicados (B)	Agua (A-B)	Nuevos aranceles consolidados (C)	Nuevos aranceles aplicados (D)	Modificación de los aranceles aplicados (B-D)
Nivel elevado de agua, coeficiente *a* = 20						
Ejemplo A-1	100,0	25,0	75,0	16,7	16,7	8,3
Ejemplo A-2	100,0	15,0	85,0	16,7	15,0	*
Ejemplo A-3	100,0	10,0	90,0	16,7	10,0	*
Ejemplo A-3	100,0	5,0	95,0	16,7	5,0	*
Promedio no ponderado	*13,8*		*Nuevo promedio no ponderado*		*11,7*	
Nivel moderado de agua, coeficiente *a* = 20						
Ejemplo B-1	30,0	25,0	5,0	12,0	12,0	13,0
Ejemplo B-2	30,0	15,0	15,0	12,0	12,0	3,0
Ejemplo B-3	30,0	10,0	20,0	12,0	10,0	*
Ejemplo B-4	30,0	5,0	25,0	12,0	5,0	*
Promedio no ponderado	*13,8*		*Nuevo promedio no ponderado*		*9,8*	
Sin agua, coeficiente *a* = 20						
Ejemplo C-1	25,0	25,0	0,0	11,1	11,1	13,9
Ejemplo C-2	15,0	15,0	0,0	8,6	8,6	6,4
Ejemplo C-3	10,0	10,0	0,0	6,7	6,7	3,3
Ejemplo C-4	5,0	5,0	0,0	4,0	4,0	1,0
Promedio no ponderado	*13,8*		*Nuevo promedio no ponderado*		*7,6*	
Sin agua, coeficiente *a* = 8						
Ejemplo D-1	25,0	25,0	0,0	6,1	6,1	18,9
Ejemplo D-2	15,0	15,0	0,0	5,2	5,2	9,8
Ejemplo D-3	10,0	10,0	0,0	4,4	4,4	5,6
Ejemplo D-4	5,0	5,0	0,0	3,1	3,1	1,9
Promedio no ponderado	*13,8*		*Nuevo promedio no ponderado*		*4,7*	

Nota: * Como el tipo consolidado resultante es igual o superior al tipo aplicado, no se produce ningún cambio en el tipo aplicado. En los ejemplos se supone que en aquellos casos en que el nuevo tipo consolidado sigue siendo superior al tipo aplicado real el país no modifica los tipos aplicados.

En el cuadro 9.3 se muestra el resultado de la aplicación de estas fórmulas y coeficientes a los tipos consolidados de países en desarrollo en distintos supuestos y cuál sería el resultado en aquellos casos en los que en el arancel en cuestión hubiera mucha agua (el país tiene "consolidaciones al tipo máximo" del 100%), algo de agua (entre 5 y 25 puntos en este ejemplo)

o nada de agua (los tipos aplicados y los consolidados son iguales). En el ejemplo también se supone que los países reducirán los tipos aplicados solo si resultan obligados a hacerlo a consecuencia de que el nivel de la nueva consolidación es inferior al nivel del tipo aplicado actual. Podemos observar que en varias de las hipótesis los países en desarrollo no se verán obligados a reducir sus tipos aplicados. La respuesta a la pregunta sobre si tendrán que reducir estos aranceles, y cuánto, dependerá del nivel de ambición de la fórmula y del agua que haya en el arancel. En cuanto a los países desarrollados a los que es aplicable el coeficiente 8, el hecho de que muchos de ellos tengan poca agua o no tengan agua en sus aranceles (descripción que en general es más exacta cuando se habla de los aranceles sobre los productos no agrícolas que de los aranceles sobre los productos agrícolas), significa que el acuerdo propuesto conducirá a reducciones reales de la mayoría o de la totalidad de sus tipos aplicados.

Consecuencias de las fórmulas

Como casi cualquier otro instrumento, las fórmulas no son inherentemente buenas ni malas, todo depende de cómo se utilicen. La utilización de fórmulas ha simplificado las negociaciones sobre el acceso a los mercados en un sentido pero las ha complicado en otros dos.

Un problema que plantean es que pueden resultar difíciles de calcular, en especial cuando superan conceptualmente los límites del simple recorte lineal. Mucho depende de la capacidad de un país para determinar cómo repercutirá una fórmula dada en sus propios aranceles y en los de sus interlocutores comerciales. Algunos ministerios de comercio disponen de la capacidad necesaria para realizar por sus propios medios previsiones generales complicadas del resultado final, o pueden recurrir a los conocimientos técnicos de algún organismo público o académico que disponga de esa capacidad y que coopere con ellos. Esto suele suceder en los países desarrollados y en las economías emergentes mayores y con mayor desarrollo analítico. Sus interlocutores de muchos países en desarrollo se encuentran limitados a realizar cálculos estáticos, improvisados, sobre cómo resultarán afectadas las líneas arancelarias concretas y algunos están totalmente a oscuras y solo saben lo que los analistas exteriores les dicen. La misma observación cabe hacer respecto a los responsables de formular políticas, en especial aquellos que, por formación o por disposición, no se sienten muy cómodos con los números y las fórmulas. Cualquiera que haya negociado sobre el precio de un automóvil o de una casa puede entender los fundamentos básicos de una negociación con ofertas y demandas, pero la fórmula suiza, aunque no sea más complicada que una sencilla ecuación de segundo grado de bachillerato, puede desencadenar terrores en el corazón de un abogado o político alérgico a la aritmética.[7] Esta es una de las formas en que el creciente refinamiento de las negociaciones comerciales ha incrementado la necesidad de crear capacidad en los ministerios de comercio (véase el capítulo 5) y ha incrementado también el peligro de ampliar el alejamiento entre los especialistas y los responsables de formular políticas a los que los primeros deben asesorar.

Un segundo problema que plantean las fórmulas, más difícil de solucionar, es que el mercadeo con respecto a su estructura y sus términos puede llegar a ser tan lento como sucedía en las negociaciones basadas en peticiones y ofertas, o incluso más. Los negociadores, aunque en

principio estén de acuerdo en negociar en base a una fórmula, pueden empantanarse a continuación durante años resolviendo cuestiones grandes y pequeñas. ¿Será una fórmula lineal o no lineal? Si se trata de una fórmula no lineal, ¿será una fórmula suiza, una fórmula estratificada u otra cosa? ¿Qué coeficientes se aplicarán y habrá coeficientes distintos para los distintos tipos de países (principalmente países desarrollados frente a países en desarrollo)? ¿Se reconocerá algún crédito a los Miembros que se hayan adherido a la Organización durante la ronda o poco antes de que se iniciara y que, por lo tanto, han asumido compromisos más recientes que los Miembros ya existentes? Los negociadores partirán del supuesto de que la fórmula se aplica a los tipos consolidados y no a los tipos aplicados pero, ¿qué base se utilizará para los artículos que no hayan sido objeto de consolidación por un Miembro? ¿Cómo se calcularán los equivalentes *ad valorem* respecto a los productos que están sujetos a aranceles específicos o compuestos?[8] ¿Qué se tendrá en cuenta para eximir unos productos de esta fórmula ambiciosa o someterlos a una fórmula menos ambiciosa? ¿Se entablará alguna negociación sectorial que escape al ámbito de aplicación de esta fórmula para, por ejemplo, llegar a acuerdos cero por cero o de otro tipo?

Resulta bastante fácil que los negociadores, que tienen que resolver todas estas cuestiones aparentemente técnicas, se empantanen durante años. Las cosas empeoran cuando alguno de los países participantes utiliza cualquier posible oportunidad para salvaguardar sus intereses defensivos, a veces hasta el punto de que quizá no esté dispuesto a contemplar ningún recorte de sus tipos aplicados, y otros Miembros tienen tan poco entusiasmo que pueden mostrarse favorables a retrasar o incluso hacer fracasar toda la negociación. Preocupaciones de este tipo llevaron a uno de los principales participantes en la Ronda de Doha a echar parte de la culpa por la paralización de estas negociaciones al uso de fórmulas. Según la antigua Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Susan Schwab (2011: 110), "[E]l marco de fórmulas rígidas y de flexibilidades mal definidas y en gran medida no negociables, hizo que todos los negociadores adoptaran una posición defensiva desde el primer momento" y "dieran por supuesto que las partes interesadas en sus países que fueran sensibles a las importaciones se verían afectadas por la aplicación de profundos recortes arancelarios" "sin que les fuera posible mostrar las ganancias concretas en materia de acceso a los mercados que eran necesarias para lograr apoyo interno".

Subvenciones a la producción agrícola

En la OMC, los negociadores dan un trato distinto a los productos agrícolas y a los no agrícolas, lo que se manifiesta de distintas formas, aunque pueda argumentarse que las diferencias reales se reducen a una: en la mayoría de los países, el sector agrícola es más sensible en términos sociales y políticos, lo que induce a los negociadores y a sus autoridades a ser más precavidos en la aceptación de compromisos que puedan resultar impopulares entre los poderosos colectivos interesados de sus países. Esta preocupación se manifiesta principalmente de dos formas. Una, es que los productos agrícolas se aíslan de las mercancías no agrícolas en las negociaciones sobre el acceso a los mercados y, por lo general, son objeto de fórmulas menos ambiciosas, como los recortes lineales o las fórmulas estratificadas. (En

el capítulo 12 se desarrolla esta observación.) La segunda forma es que las subvenciones a la producción de este sector están autorizadas, pero son objeto de compromisos cuyo objetivo (en teoría, si no necesariamente en la práctica) es su reducción o eliminación. A continuación se desarrolla esta diferencia.

Un tercer pilar de las negociaciones agrícolas es el de las subvenciones a la exportación, que se examinan en el capítulo 12.

En la Ronda Uruguay los negociadores se pusieron de acuerdo en un marco en el que las subvenciones a la producción podían cuantificarse, quedar sujetas a un tope y reducirse. Sin embargo, en esa Ronda la reducción que se consiguió fue poca, o ninguna, ya que los compromisos que la mayoría de los países asumieron dejaban un gran margen de maniobra. Estos resultados eran "vinculantes" en un sentido, pero no en otro: legalmente eran compromisos vinculantes de la forma en que los abogados entienden esa expresión, pero no eran prácticamente vinculantes en el sentido propio de los economistas (véase el recuadro 9.1).

El acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la ayuda interna (es decir, las subvenciones a la producción agrícola) tenía tres componentes. El primero era que establecía una clasificación de las subvenciones en cuatro categorías distintas, en función del grado en que se suponía que distorsionaban los mercados; cada una de estas categorías era luego objeto de diferentes tipos de compromiso. El segundo componente era la definición de los compromisos cuantitativos que se imponían a cada categoría de subvención, que se basaría en la Medida Global de la Ayuda (MGA). El tercer componente era la consignación en Listas de los compromisos asumidos por los distintos Miembros, que limitaban la MGA que podían otorgar en cada año concreto. Cada uno de estos elementos merece un examen más a fondo.

Los negociadores de la Ronda Uruguay recurrieron a metáforas para calificar lo que hoy se denomina o bien "sistema de semáforo" o bien "compartimentos" para clasificar la ayuda a la agricultura (resumida en el cuadro 9.4). Estas dos imágenes hacen referencia al código de colores que clasifica los programas de ayuda en función de su grado de distorsión del comercio, de lo que deriva su condición en el marco de los compromisos y restricciones del Acuerdo sobre la Agricultura. En un extremo de este espectro de colores se sitúan las subvenciones de color rojo, que los Miembros tienen prohibido ofrecer, pero esta categoría es puramente teórica. Aunque se haya acordado en principio que los Miembros pueden prohibir cierto tipo de subvenciones, en la Ronda Uruguay decidieron no incluir nada en este compartimento rojo. En el otro extremo del espectro se encuentran los compartimentos azul y verde, cada uno de los cuales contiene formas de exención de subvenciones. Estas son dos categorías de programas que los negociadores de la Ronda Uruguay decidieron que distorsionaban menos el comercio y que, por lo tanto, quedaban fuera del ámbito de los compromisos. Entre el compartimento rojo y los compartimentos azul y verde del espectro se encuentra el compartimento ámbar, que es donde los compromisos influyen más. Las subvenciones incluidas en este compartimento son formas de ayuda que distorsionan el comercio y que quedaron sujetas a topes y compromisos de reducción en la Ronda Uruguay.

Recuadro 9.1. Los múltiples significados de la expresión "*binding*"

Para entender las restricciones que los Miembros de la OMC aplican a sus subvenciones a la producción agrícola lo primero que hay que comprender es una cuestión terminológica que puede provocar confusión. La expresión "*binding*" es una de esas palabras que, como "reciprocidad", tiene diferente significado cuando la utilizan diferentes especialistas y puede inducir a confusión si no se tiene claro en qué sentido se está utilizando. Cuando la utilizan los negociadores en negociaciones arancelarias, la expresión "*binding*" es un sustantivo y es sinónimo de "tipo consolidado". Se podría emplear en una oración que dijera, por ejemplo, "*the country's binding on fresh apples is 5 per cent*" (el tipo consolidado del país para las manzanas frescas es del 5%). Cuando la expresión es utilizada por juristas, es un calificativo aplicable a cualquier compromiso que jurídicamente sea obligatorio, como en el ejemplo, "*the country made a binding commitment not to subsidize its exports*" (el país contrajo el compromiso vinculante de no subvencionar sus exportaciones). La expresión es también un adjetivo cuando es utilizada por economistas en relación con restricciones cuantitativas, como los contingentes, o (como aquí se utiliza) con respecto a las disciplinas relativas a las subvenciones. Mientras los juristas utilizan la expresión en un sentido absoluto (un compromiso es o no es vinculante), los economistas entienden una graduación cuantificable.

Para un economista, una restricción es vinculante si el país hubiera podido hacer otra cosa de no ser por la existencia de la norma vinculante. Normalmente se considera vinculante un contingente u otra restricción si un país utiliza al menos el 90% de lo que está autorizado. Este criterio es obviamente arbitrario pero nos permite distinguir los compromisos estrictos de los que solo tienen una importancia hipotética o contingente. Consideremos la afirmación hipotética de que "el contingente que el país A impone a las importaciones de prendas de vestir del país B parece ser vinculante, puesto que el país B envió el 98% de lo que está autorizado a enviar y presuntamente hubiese podido enviar más". (Este es un punto sobre el que volveremos al examinar los contingentes para productos textiles y prendas de vestir en el capítulo 13.) El país B no solo "dejó dinero sobre la mesa" al no enviar ese último 2% sino que, podemos imaginar, pudo haber enviado mucho más que eso.

Como ejemplo pertinente para el presente análisis, consideremos la siguiente oración: "los compromisos que el país C asumió con respecto a sus subvenciones a la producción de trigo no son vinculantes, ya que nunca otorgó más del 30% de lo que estaba autorizado a conceder". Los límites a las subvenciones que se establecen por encima del nivel de las subvenciones que un país efectivamente otorga a sus productores, o que razonablemente podría otorgarles en el futuro previsible, son directamente comparables con el "agua" en los aranceles. En el caso del país C hay 70 puntos porcentuales de margen de maniobra en los compromisos que ha asumido con respecto a las subvenciones a la producción. Sin embargo, si hubiera otorgado el 90% o más de lo que está autorizado a hacer cabría considerar que los políticos del país C estarían obligados por los límites en que habían convenido.

Entre los participantes en la Ronda Uruguay, 28 concedían ayuda interna no exenta (es decir, incluida en el compartimento ámbar) durante el período de base y, por eso, consignaron en sus Listas compromisos de reducción; varios de los países que posteriormente se adhirieron a la OMC también asumieron compromisos con respecto a la ayuda interna.[9] Estos compromisos de reducción se expresaron en términos de una MGA Total que incluía en una sola cifra toda la ayuda otorgada a productos específicos y la ayuda no referida a productos específicos. Los Miembros desarrollados tenían que reducir la ayuda un 20% a lo largo de seis años y los Miembros en desarrollo un 13,3% a lo largo de 10 años, después de lo cual el nivel máximo de la MGA se mantendría igual hasta una posterior modificación (por ejemplo, a consecuencia de una nueva ronda de negociaciones).

Cuadro 9.4. El sistema de semáforo para clasificar las subvenciones a la producción agrícola

	Definición	Ejemplos	Compromisos en la Ronda Uruguay
Compartimento rojo	Ayudas prohibidas, que son ilegales.	Ninguna forma de ayuda interna está actualmente en el compartimento rojo.	No permitidas.
Compartimento ámbar	Ayudas no exentas, que tienen efectos de distorsión del comercio y que están sujetas a examen y a reducción a lo largo del tiempo.	Sostenimiento de los precios del mercado, pagos directos y subvenciones a la importación.	Las ayudas *de minimis* están autorizadas dentro de ciertos límites; se fijaron cantidades máximas para la ayuda que los Miembros habían otorgado históricamente por encima de los niveles *de minimis*, que fueron objeto luego de una reducción del 20% en el caso de los Miembros desarrollados a lo largo de cinco años y del 13,3% en el caso de los Miembros en desarrollo a lo largo de 10 años.
Compartimento azul	Formas de ayuda exentas, incluidos los pagos realizados en el marco de programas de limitación de la producción.	Para recibir los pagos es preciso que haya una producción, pero los pagos efectivos no tienen ninguna relación directa con el volumen real de esa producción.	Ningún límite.
Compartimento verde	Las ayudas exentas no están sujetas a limitaciones.	Pagos "desconectados", no vinculados con decisiones relacionadas con la producción, ayudas a la investigación o la formación, control de plagas y enfermedades, servicios de inspección, servicios de comercialización y promoción, determinadas ayudas alimentarias, etc.	Ningún límite.

Fuente: Secretaría de la OMC.

¿En qué medida los compromisos de la Ronda Uruguay redujeron las subvenciones? Un modo de responder a esta pregunta es examinar el uso real de la MGA. En el apéndice 9.3 se muestra en términos relativos la ayuda interna que 10 Miembros otorgaban a sus productores, expresada en porcentaje de lo que estaban autorizados a hacer en virtud de sus compromisos. Se destacan en el cuadro los datos que indican qué Miembros y en qué años otorgaban el 90% o más de lo que estaban autorizados; cualquier volumen en esa horquilla significa que los compromisos del Miembro en cuestión cumplirían los requisitos de la definición, según los economistas, de una limitación "vinculante" (véase el recuadro 9.1). En el cuadro se recogen 145 cifras (hay cinco espacios que aparecen en blanco debido a que las notificaciones se hicieron con retraso), pero solo 9 de ellas (el 6,2%) están incluidas dentro de la horquilla vinculante. La República de Corea ofrecía unas ayudas que llegaban al 90% o más del nivel de su MGA durante 8 de los 10 primeros años de la etapa de la OMC, pero después de esos 8 años su ayuda disminuyó rápidamente (debido sobre todo a la eliminación de un programa de

ayuda a los cultivadores de arroz). De los 9 Miembros restantes, Sudáfrica era el único que había ofrecido ayudas dentro de la horquilla vinculante, y aun así solo 1 año. Los datos se presentan además de forma que se destaquen los años en que los Miembros ofrecieron un nivel de ayuda del 50% al 89,9% de la MGA, caso que se refleja en 41 de las 145 cifras recogidas (el 28,3%); México es el único de estos Miembros que nunca llegó a este nivel. Estos 10 Miembros, tomados en conjunto, facilitaron menos de la mitad de las subvenciones que estaban autorizados a otorgar durante apenas dos tercios (el 65,5%) del período, y otorgaron ayuda por debajo del nivel vinculante durante el 93,8% del período. Por consiguiente, los compromisos que los Miembros asumieron en la Ronda Uruguay eran mucho más importantes en principio y potencialmente de lo que lo eran en la práctica real.

Los cambios en el nivel de la ayuda de los Miembros a lo largo del tiempo son también interesantes. Algunos países aumentaron el nivel de sus subvenciones durante los años comprendidos entre el final de la Ronda Uruguay y el principio de la Ronda de Doha, en particular los Estados Unidos, pero también Australia y el Canadá (ambos miembros del Grupo de Cairns), mientras que otros Miembros redujeron sus subvenciones, algunos de forma moderada (por ejemplo, la Unión Europea y Suiza) y otros de forma muy significativa (por ejemplo, el Japón y Sudáfrica). Considerado en conjunto, el problema de las subvenciones, medido por el nivel de la MGA, era mayor cuando se lanzó en 2001 la Ronda de Doha de lo que había sido hasta entonces. En ese momento, un país importante otorgaba un nivel de subvenciones superior al 90% (la República de Corea) y cinco (entre ellos los Estados Unidos y la Unión Europea) un nivel comprendido entre el 50 y el 89,9%. Pese a todos los debates sobre los niveles de las subvenciones que estos Miembros podían otorgar sin necesidad de un nuevo acuerdo, o necesitándolo, en 2008 (que era el último año (en el momento en que se escribe este libro) en que la Ronda parecía próxima a concluir) ninguno de estos Miembros estaba en la horquilla más alta y solo uno superaba el nivel del 50%.

Hay tres factores que influyen en los niveles de la ayuda. El primero son los límites numéricos que los Miembros aceptaron en la Ronda Uruguay. La influencia de este factor es cuestionable, dado que los Miembros "dejaron dinero sobre la mesa", incluso mucho dinero la mayoría de los años. El segundo factor es el nivel de los precios mundiales de los productos básicos. En general hay una relación inversa entre el precio de los productos básicos y los programas de ayuda interna de los países, ya que los encargados de las políticas querrán ayudar en mayor medida a los agricultores cuando los precios bajen y estarán menos dispuestos a gastar el dinero de los contribuyentes cuando la situación de los agricultores sea favorable. Como se muestra en el cuadro, gran parte de la disminución de la MGA en los últimos años puede atribuirse a los precios más altos de los productos básicos durante el período.

El tercer factor que influye en el nivel de la MGA es la transferencia entre compartimentos. Se trata de una práctica en virtud de la cual los Miembros responden a las restricciones impuestas por el Acuerdo sobre la Agricultura no reduciendo las subvenciones sino reformándolas. Para eso, se pueden eliminar o reducir los fondos destinados a programas que están clasificados en el compartimento ámbar mientras se mantienen o aumentan los fondos destinados a programas que están clasificados en los compartimentos azul o verde. Por

ejemplo, un Miembro que anteriormente facilitaba la mayor parte de su ayuda a los agricultores mediante programas de sostenimiento de los precios del mercado (compartimento ámbar) podría pasar a un programa de pagos "desconectados" de las decisiones de producción de los agricultores (compartimento verde). De tal forma, es posible que el país facilite tanta ayuda como antes a los agricultores, o incluso más, y que el nivel aparente de las subvenciones (medido por la MGA) disminuya incluso hasta cero. La práctica de la transferencia entre compartimentos puede considerarse desde tres puntos de vista. Algunos querrán ver en ella un paso hacia la reforma, en la medida en que las cláusulas del Acuerdo sobre la Agricultura han movido a los países a alejarse de los programas que más distorsionan los mercados agrícolas. Otros considerarán que se trata de un medio cínico de jugar con el sistema, permitiendo que los países hagan amago de realizar reformas aunque mantengan un nivel alto de subvenciones. Todavía otros tendrán en cuenta la esfera interna y verán una práctica que quizá no sea políticamente sostenible en la medida en que perciban los pagos desconectados como un sistema potencialmente corrupto en el que las personas que tienen tierras de cultivo (pero que ya no pueden calificarse de agricultores) reciben ayudas por no cultivar nada.

Resulta difícil establecer en qué grado estos tres factores han influido en la tendencia general a un menor nivel de utilización de la MGA. Lo que es seguro es que los compromisos a que se llegó en la Ronda Uruguay fueron criticados tanto por los países que no concedían subvenciones como por algunos de los que sí las concedían, pues unos y otros esperaban que se pudiera lograr más en la Ronda de Doha. Como se analiza en el capítulo 12, la MGA se convirtió en la nueva ronda en la base de un concepto conocido como "ayuda interna global causante de distorsión del comercio", con el que se establece una distinción aún más precisa entre los tipos de subvenciones. Se calcula en función de una fórmula que tiene la MGA por base.

Comercio de servicios

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) reproduce en gran medida los principios y la estructura del GATT, que se centra en las mercancías. No obstante, el comercio de servicios es conceptualmente mucho más complejo que el comercio de mercancías. De entrada, la forma en que se negocian los compromisos y estos se expresan es totalmente distinta. Mientras que en el caso de las mercancías se supone que los países comercian solo con arreglo a un modo (comercio transfronterizo) y los compromisos son sencillos y adoptan la forma de consolidaciones arancelarias expresadas en cifras exactas, el AGCS se basa en una gama más amplia de transacciones (cuatro modos de suministro) y los compromisos se formulan de una forma más matizada. Como resultado, la negociación de compromisos es un proceso mucho más lento que no se limita a un simple regateo entre los negociadores sino que incluye las consultas entre estos y los expertos de sus organismos reguladores.

Antes de considerar las modalidades que han servido para negociar los compromisos y consignarlos en el marco del AGCS, es importante establecer una diferencia más amplia. Los compromisos en el marco del AGCS se formulan sobre la base de una "lista positiva", lo que significa que un Miembro solo asume un compromiso en aquellos sectores que ha

consignado expresamente en su Lista. Este planteamiento es distinto del adoptado en algunos acuerdos de libre comercio que se basan en una lista negativa. En estos acuerdos, las partes asumen compromisos generales con respecto a todos los sectores salvo los que son objeto de excepciones, que se enumeran. El método de lista positiva se considera en general que es menos ambicioso que el método de lista negativa, pero pueden obtenerse resultados igualmente importantes con ambos métodos si se adopta un planteamiento preciso y amplio de la consignación en Listas de los compromisos y las excepciones.

En el AGCS se distinguen cuatro "modos" de comerciar con servicios. Como se muestra en el cuadro 9.5, los cuatro modos se pueden explicar mediante su comparación con los medios que se utilizan para intercambiar mercancías: lo que formalmente se califica de comercio transfronterizo (modo 1) es análogo a la forma ordinaria que adopta el comercio de mercancías; el consumo en el extranjero (modo 2) se produce cuando los consumidores viajan al punto de suministro; la presencia comercial (modo 3) significa una inversión extranjera directa; y la presencia de personas físicas (modo 4) significa que los proveedores individuales de servicios viajan para atender a sus clientes. En cada caso, se presta el mismo tipo de servicio (en el ejemplo utilizado en el cuadro 9.5, los estudiantes australianos aprenden un idioma de profesores japoneses) pero las distintas formas de prestación de servicios puede que estén sometidas a diferentes tipos de reglamentos y, por eso, pueden ser objeto de diferentes tipos de compromisos. Estos cuatro modos permiten a los países detallar las restricciones que quieran poner a sus compromisos. Un país puede establecer límites para cada servicio prestado, modo por modo, que afecten a los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional. En otros términos, los países disponen de ocho posibilidades distintas de indicar qué trato darán a los proveedores extranjeros de servicios en un determinado sector (es decir, dos tipos de reservas en cada uno de los cuatro modos de suministro).

Los países pueden renunciar a formular compromisos con respecto a un sector determinado -para ello les basta con excluir cualquier referencia a ese sector de sus Listas- o pueden limitar sus compromisos solo a ciertos modos de suministro. Por ejemplo, si un país formula compromisos con respecto a un sector pero quiere limitar esos compromisos para restringir la prestación de servicios en ese sector por empresas extranjeras que pretendan establecer una presencia permanente en su mercado, puede hacerlo indicando "sin consolidar" respecto al modo 3. En el caso de los modos de suministro con respecto a los cuales desee establecer un compromiso pleno, indicará en cambio "ninguna", lo que significa que se compromete a no imponer ninguna restricción a los proveedores extranjeros en ese sector. La utilización de esa expresión contradice su significado a primera vista, ya que naturalmente se tiende a pensar que "ninguna" significa "ningún compromiso" mientras que, en cambio, significa "ningún límite al alcance de los compromisos del Miembro".[10] En la Lista de un país también se puede consignar casi todo lo que se encuentra entre los extremos de "sin consolidar" (ningún compromiso) y "ninguna" (compromiso ilimitado).[11] Por ejemplo, el país puede establecer límites a las inversiones extranjeras o límites al número de proveedores de servicios, el valor total de las transacciones de servicios o activos o el número total de personas físicas empleadas en un sector determinado. Los Miembros también formulan compromisos "horizontales" que se aplican a todos los servicios sin límites. Por ejemplo, muchos países han consignado límites horizontales a los compromisos relativos al movimiento de personas.

Cuadro 9.5. Ilustración de los cuatro modos de suministro de servicios en el comercio internacional

	Definición	Ejemplos
Modo 1 Comercio transfronterizo	El suministro de un servicio "del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro". El servicio cruza la frontera pero tanto el proveedor como el consumidor permanecen en su territorio. Este modo es comparable a la exportación de una mercancía.	Profesor de idiomas japonés facilita formación a estudiantes australianos a través de un programa en línea de "educación a distancia".
Modo 2 Consumo en el extranjero	El suministro de un servicio "en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro". El consumidor viaja físicamente a otro país para obtener el servicio.	Estudiantes australianos viajan al Japón para recibir clases de idiomas.
Modo 3 Presencia comercial	El suministro de un servicio "por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro" (es decir, se realiza una inversión para el establecimiento de una sucursal, oficina de representación, o filial de la que se tiene todo el capital).	Una escuela de idiomas japonesa establece centros de formación en Australia.
Modo 4 Presencia de personas físicas	El suministro de un servicio "por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro". Unas personas privadas entran temporalmente en otro país para prestar sus servicios.	Profesores japoneses viajan a Australia para enseñar a estudiantes

Nota: En esta hipótesis, profesores de idiomas que viven actualmente en el Japón pretenden prestar sus servicios a estudiantes en Australia.

Estas Listas se elaboran mediante un proceso de negociación. El Miembro que quiera que su Lista le deje un gran "margen de actuación" lo puede lograr o bien dejando fuera de la Lista un sector completo o bien anotando "sin consolidar" en la mayoría de las casillas, o bien definiendo los compromisos de forma menos liberal que las leyes y políticas aplicadas. Ese mismo Miembro, sin embargo, quizá tenga intereses ofensivos propios en el sector de los servicios y quizá quiera que otros Miembros o bien reduzcan el margen de actuación que se reservan en sus Listas o, de forma más ambiciosa, quiera que estos formulen compromisos que requieran una liberalización real. Como en el caso de los aranceles impuestos a las mercancías, la interacción entre los intereses ofensivos y defensivos de los Miembros es lo que determina el contenido de las Listas y el grado de liberalización que se alcanza. Las dos diferencias principales entre las negociaciones relativas a las mercancías y las relativas a los servicios son que las negociaciones sobre los servicios se llevan a cabo todavía sobre la base de peticiones y ofertas, y que las negociaciones en el marco del AGCS producen con menor frecuencia una liberalización real (es decir, compromisos consignados en las Listas que requieren cambios en las medidas aplicadas).

Resulta más difícil calibrar en el sector de los servicios que en el de las mercancías si los compromisos de un país significan una liberalización real y hasta qué punto. A diferencia del comercio de mercancías, en el que es fácil determinar si hay una diferencia entre los aranceles consolidados y los aplicados por un país, conocer cuáles son los "tipos aplicados" a un sector de servicios exigirá comparar todas las leyes, reglamentaciones y políticas pertinentes con el compromiso asumido. Del examen de las Listas de un Miembro en el marco del AGCS no se deduce

fácilmente si un compromiso determinado es más liberal que su práctica actual, está consolidado en el nivel que establecen ya las medidas aplicadas o fija una consolidación en un nivel más alto de restricción y, por tanto, permitirá que un país sea más restrictivo en el futuro de lo que es actualmente (es decir, que disponga de más margen de maniobra en su Lista). Los análisis en esta esfera se limitan a veces a simples mediciones, por ejemplo, a contar, sin más, el número de sectores con respecto a los que se formulan compromisos. Esto puede dar resultados engañosos, ya que es posible (por ejemplo) que el país A contraiga compromisos con respecto a solo 10 sectores, pero que todos ellos requieran una liberalización real, y que el país B asuma compromisos con respecto a 50 sectores, pero en todos ellos se reserve un gran margen de maniobra.

El hecho de que no haya una nomenclatura de servicios aceptada universalmente complica más las cosas. En el caso de las mercancías, todos los Miembros de la OMC utilizan la nomenclatura del Sistema Armonizado (SA), lo que significa que las manzanas (partida 0808.10 del SA) son manzanas, y las naranjas (partida 0805.10 del SA) son naranjas para todos, con independencia de qué arancel se compara con cuál. Muchos Miembros utilizan el sistema de clasificación central de productos (CPC) para clasificar los servicios, pero a diferencia del SA, que es obligatorio para las mercancías, la CPC no es ni obligatoria ni es aplicada universalmente. La forma en que un Miembro define un determinado sector de servicios a los efectos de sus compromisos puede ser más amplia o más limitada que la definición utilizada por otro Miembro. Consideremos el caso de los servicios jurídicos, que normalmente es el primer sector consignado en cualquier Lista. El compromiso de Israel con respecto a la partida 861 de la CPC abarca los "servicios jurídicos" puros y simples, sin que ninguna otra cláusula limite o califique ese compromiso. Sin embargo, otros muchos Miembros han consignado compromisos con respecto a la CPC 861, que a continuación se definen en términos más estrictos en sus Listas (a veces poniendo después de "861" uno o más asteriscos que indican que solo una parte del sector está abarcada por el compromiso). Entre las formas que utilizan otros Miembros para definir el alcance de sus compromisos con respecto a este sector cabe mencionar la referencia al tipo de derecho que se practica o al tipo de jurista profesional, como en el caso de Australia, en que se indica "Servicios jurídicos - Derecho del país de origen, inclusive el derecho internacional público", en el de Noruega, en el que se indica "Servicios jurídicos - Asesoramiento jurídico en legislación extranjera", y en el del Japón, en el que se indica "Servicios jurídicos suministrados por un abogado calificado como *Bengoshi* en virtud de la legislación japonesa". Estas distinciones tienden a borrarse en los resúmenes que se hacen de los compromisos de los países, a pesar de que el compromiso y la ley abarque una gama mucho mayor de servicios jurídicos que el compromiso de Australia, de Noruega y del Japón.

El hecho de que los datos estadísticos sobre el comercio de servicios, incluso de los países económicamente más avanzados, sean en la mayoría de los casos incompletos complica las negociaciones sobre el comercio de servicios. Mientras que los datos sobre el comercio de mercancías de la mayoría de los países permiten que se determine el valor y el volumen de las mercancías concretas con que comercian con determinados interlocutores comerciales, la mayoría de las estadísticas sobre el comercio de servicios se presentan en un nivel de abstracción que normalmente solo abarca alguno de los modos de suministro de servicios y posiblemente no abarquen muchas de las transacciones efectuadas con arreglo a esos modos.

Notas

1 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.

2 En este sistema, los Miembros estarían en una posición similar a la de los Estados miembros de la UE que se encuentran en minoría con respecto a asuntos aprobados por el resto de los miembros del mercado común, o los estados de los Estados Unidos que se oponen a leyes aprobadas por el Congreso.

3 Véase Weiss y Rosenberg (2003).

4 El ATI fue negociado de una forma plurilateral y está fuera del alcance del todo único, pero sus ventajas se extienden, sobre una base NMF, a todos los Miembros.

[5] Véase Smith (1776), Libro IV, Capítulo 2.

6 Estos cálculos se complican si se tienen en cuenta las preferencias que los países se otorgan entre sí mediante acuerdos o programas. Esta es una comparación que de momento no abordaremos, pues lo haremos en el capítulo 13.

7 El autor basa esta observación en varios años de experiencia enseñando la fórmula suiza y los temas conexos a profesionales y futuros profesionales en esta esfera. No resulta en absoluto infrecuente que personas que en general se muestran confiadas e inteligentes se enfrenten con gran temor a una operación matemática que, en realidad, solo exige tres pasos sencillos: una suma, una multiplicación y una división.

8 Un arancel específico es uno cuantificado con respecto a una cantidad determinada (por ejemplo, 1 dólar EE.UU. por litro, 1 euro por docena, etc.). Un arancel compuesto tiene un componente específico y un componente *ad valorem* (por ejemplo, 10 yenes por kilogramo, más 5%). Los equivalentes *ad valorem* se pueden calcular fácilmente convirtiendo las cifras en porcentaje sobre los precios, pero hay que ponerse de acuerdo primero sobre la fuente que se utilizará para obtener información sobre los precios, los años de base, los tipos nuevos de ajuste de estos valores que habrán de hacerse, etc. En la Ronda de Doha se han necesitado años para que los Miembros se pusieran de acuerdo sobre la forma de proceder.

9 En el apéndice 9.3 aparecen 10 de estos participantes originales. Entre los demás Miembros que asumieron compromisos con respecto a la ayuda interna se encuentran ocho que posteriormente se adhirieron a la Unión Europea y que, por tanto, están sujetos a los límites de la UE (Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Hungría, Lituania, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca). Estos compromisos válidos para toda la UE fueron ampliados, a través de un proceso de negociación, para tener en cuenta los valores de la MGA que anteriormente estaban atribuidos a estos miembros de la UE de reciente adhesión. Los otros Miembros de la OMC que tienen compromisos con respecto a la MGA son: la Argentina, Colombia, Costa Rica, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Israel, Jordania, Marruecos, Nueva Zelandia, Noruega, Papúa Nueva Guinea, el Reino de Arabia Saudita, la República de Moldova, Tailandia, el Taipei Chino, Túnez, Ucrania, Venezuela (República Bolivariana de) y Viet Nam.

10 Al menos en un pequeño número de casos, los negociadores han equivocado, según la información disponible, estos términos y han formulado compromisos ilimitados en un sector con respecto al que no tenían la intención de establecer ningún compromiso en absoluto.

11 Se puede encontrar una guía para la lectura de las Listas de compromisos específicos en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/guide1_s.htm.

Apéndice 9.1. Signatarios de los acuerdos voluntarios de la OMC, 2012

Signatarios del Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información

	Ninguno				Uno o dos		Los tres
Países desarrollados	—				Australia		Canadá
					Islandia		Estados Unidos
					Liechtenstein		Noruega
					Nueva Zelandia		Suiza
							Unión Europea*
Países en desarrollo	Angola	Djibouti	Malí	San Vicente y las Granadinas	Albania	Israel	Taipei Chino
	Antigua y Barbuda	Dominica	Malta	Samoa	Arabia Saudita, Reino de la	Jordania	
	Argentina	Ecuador	Mauritania	Senegal	Armenia	Kuwait, Estado de	
	Bangladesh	Ex República Yugoslava de Macedonia	Mongolia	Sierra Leona	Aruba**	Macao, China	
	Barbados	Fiji	Montenegro	Sri Lanka	Bahrein, Reino de	Malasia	
	Belice	Gabón	Mozambique	Sudáfrica	China	Marruecos	
	Benin	Gambia	Myanmar	Suriname	Colombia	Mauricio	
	Bolivia, Estado Plurinacional de	Ghana	Namibia	Swazilandia	Corea, República de	Moldova, República de	
	Botswana	Granada	Nepal	Tanzanía	Costa Rica	Nicaragua	
	Brunei	Guinea	Níger	Togo	Egipto	Omán	
	Burkina Faso	Guinea-Bissau	Nigeria	Tonga	El Salvador	Panamá	
	Burundi	Guyana	Pakistán	Trinidad y Tabago	Emiratos Árabes Unidos	Perú	
	Cabo Verde	Haití	Papúa Nueva Guinea	Túnez	Federación de Rusia	República Dominicana	
	Camboya	Islas Salomón	Paraguay	Uganda	Filipinas	República Kirguisa	
	Camerún	Jamaica	Qatar	Uruguay	Georgia	Singapur	
	Chad	Kenya	República Democrática del Congo	Venezuela, República Bolivariana de	Guatemala	Tailandia	
	Chile	Lesotho	República Centroafricana	Zambia	Honduras	Turquía	
	Chipre	Macedonia	Rwanda	Zimbabwe	Hong Kong, China	Ucrania	
	Congo	Madagascar	Saint Kitts y Nevis		India	Viet Nam	
	Côte d'Ivoire	Malawi	Santa Lucía		Indonesia		
	Cuba	Maldivas					

Nota: Signatarios del Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información. * La condición de signatario de la Unión Europea se extiende a todos sus Estados miembros (alguno de los cuales era signatario de uno o varios de estos acuerdos antes de adherirse a la Unión Europea). ** Los Países Bajos son signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública en nombre de Aruba.

Apéndice 9.2. Promedio de los aranceles consolidados y aplicados de determinados Miembros de la OMC, en %

	Productos agrícolas			Productos no agrícolas			Todos los productos		
	Aranceles aplicados (A)	Aranceles consolidados (B)	Agua (B-A)	Aranceles aplicados (A)	Aranceles consolidados (B)	Agua (B-A)	Aranceles aplicados (A)	Aranceles consolidados (B)	Agua (B-A)
Países desarrollados									
Unión Europea	12,8	12,3	-0,5	4,0	3,9	-0,1	5,1	5,0	-0,1
Estados Unidos	4,9	4,8	-0,1	3,3	3,3	0,0	3,5	3,5	0,0
Japón	17,3	20,9	3,6	2,5	2,5	0,0	4,4	4,9	0,5
Suiza	27,2	48,2	21,0	1,9	2,0	0,1	5,2	8,1	2,9
Canadá	11,3	16,7	5,4	2,6	5,3	2,7	3,7	6,8	3,1
Australia	1,3	3,4	2,1	3,0	11,0	8,0	2,8	10,0	7,2
Noruega	49,4	131,0	81,6	0,5	3,1	2,6	7,0	20,1	13,1
Economías emergentes									
China	15,6	15,7	0,1	8,7	9,2	0,5	9,6	10,0	0,4
Sudáfrica	9,0	39,5	30,5	7,5	15,8	8,3	7,7	19,0	11,3
Brasil	10,3	35,4	25,1	14,2	30,7	16,5	13,7	31,4	17,7
México	21,5	44,2	22,7	7,1	34,9	27,8	9,0	36,1	27,1
India	31,8	113,1	81,3	10,1	34,6	24,5	13,0	48,7	35,7
Otros países en desarrollo									
Hong Kong, China	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arabia Saudita, Reino de la	5,6	15,4	9,8	4,7	10,5	5,8	4,8	11,1	6,3
Egipto	66,1	95,2	29,1	9,6	27,7	18,1	17,0	36,7	19,7
Jamaica	17,8	96,9	79,1	5,9	42,4	36,5	7,5	49,6	42,1
Nigeria	15,5	150,0	134,5	11,2	48,6	37,4	11,7	119,1	107,4
Países menos adelantados									
Haití	8,0	21,1	13,1	4,2	18,2	14,0	4,7	18,7	14,0
Nepal	14,1	41,1	27,0	12,0	23,7	11,7	12,3	26,0	13,7
Angola	10,0	52,9	42,9	6,9	60,1	53,2	7,3	59,2	51,9
Mozambique	13,8	100,0	86,2	9,5	11,3	1,8	10,1	97,5	87,4
Gambia	16,5	104,3	87,8	13,7	57,6	43,9	14,0	102,6	88,6

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos de la OMC obtenidos en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm.

Nota: Los tipos consolidados son los de 2011, los tipos aplicados son los de 2009 ó 2010. Los datos se han dividido en categorías en función del nivel de agua. De la fuente no se deduce claramente si los niveles de agua negativos (lo que quiere decir que el promedio de los tipos aplicados es superior al promedio de los tipos consolidados) son consecuencia del redondeo y de otros arreglos aritméticos o si indican algún grado de incumplimiento de los compromisos arancelarios.

Apéndice 9.3. Utilización de la medida global de la ayuda autorizada, por determinados Miembros de la OMC

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australia	26,6	26,2	24,8	23,4	12,6	45,3	65,4	45,1	44,0	43,8	43,8	43,9	43,8	0,0	0,0
Brasil	0,0	0,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	0,0	37,5	57,1	32,1	29,5
Canadá	15,0	12,3	10,8	16,7	20,2	19,7	65,7	80,2	36,9	31,6	18,5	13,9	19,7	39,2	32,4
Corea, República de	95,1	93,4	95,5	80,1	82,8	94,1	94,8	94,3	97,1	97,9	2,2	65,4	2,5	2,2	–
Estados Unidos	26,9	26,5	29,0	50,2	84,7	88,2	75,8	50,4	36,4	60,9	67,7	40,5	32,8	32,7	22,3
Japón	73,1	71,8	70,9	17,8	18,1	17,8	16,8	18,4	16,2	15,3	14,9	14,4	10,5	13,1	14,2
México	4,8	0,0	0,8	0,9	0,8	1,3	4,0	2,6	2,5	1,9	3,6	–	–	–	–
Sudáfrica	67,4	82,4	97,0	37,6	37,6	21,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suiza	83,3	73,8	71,9	71,0	62,3	72,6	64,7	64,8	64,6	71,5	55,1	55,5	59,2	69,4	60,6
Unión Europea	63,8	67,0	68,0	65,4	69,3	65,4	58,7	42,6	46,0	46,5	42,3	36,9	17,1	16,3	12,1

Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos notificados por cada uno de los Miembros en la serie de documentos G/AG/N/.

Nota: MGA real en porcentaje del máximo permitido según los compromisos contraídos por los Miembros; las cifras correspondientes a los Miembros que reflejan que estos otorgan entre el 50,0% y el 89,9% de la MGA autorizada están sombreadas de azul; las cifras correspondientes a los Miembros que otorgan el 90,0% o más de la MGA autorizada están sombreadas de gris. - Datos no disponibles. China no está incluida en el cuadro porque, como se indica en el documento G/AG/N/CHN/21 de la OMC, "En la Lista presentada por China en el momento de su adhesión no figura ningún compromiso en relación con la MGA. Toda la ayuda interna se otorga mediante medidas exentas de la reducción con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura." La India no está incluida en el cuadro porque, como se indica en el documento G/AG/N/IND/7 de la OMC, "La India no tiene compromisos específicos de reducción de la MGA Total en su Lista." "Toda la ayuda corresponde a las categorías de ayuda interna que están exentas de los compromisos de reducción en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura."

10 Negociaciones en la OMC al margen de la Ronda de Doha

> Es preciso que exploremos un nuevo tipo de ronda de negociación comercial que se adapte lo mejor posible a la nueva economía. Es preciso averiguar si hay un medio de derribar los obstáculos sin esperar que se resuelvan todos los asuntos en todos los sectores para resolver por separado cualquier asunto dentro de cualquier sector. Hemos de hacerlo en forma equitativa y equilibrada, teniendo en cuenta las necesidades de las naciones, ya sean grandes o pequeñas, ricas o pobres. Pero confío en que podremos asumir las tarea de negociar acuerdos comerciales más rápida y eficazmente que en la actualidad.
>
> Presidente Bill Clinton
> Discurso ante la Organización Mundial del Comercio
> (18 de mayo de 1998)

Introducción

Las rondas son un tema más polémico en la etapa de la OMC que en la etapa del GATT. Las ocho rondas celebradas, desde la primera Ronda de Ginebra, de 1947, hasta la Ronda Uruguay, de 1986 a 1994, constituyen el mecanismo a través del cual se consiguió la gran mayoría de los acuerdos multilaterales en el sistema del GATT. Esta afirmación es cierta incluso si se hace referencia a muchas de las negociaciones de adhesión, porque, aunque esas negociaciones se celebraban técnicamente fuera del ámbito de una ronda, con frecuencia encajaban en esa iniciativa más amplia; se permitía a los países que habían iniciado el proceso de adhesión participar en las negociaciones multilaterales, y las condiciones de su adhesión con frecuencia se ultimaban al final de una ronda. En la etapa de la OMC, por el contrario, las rondas se han puesto en entredicho por dos motivos. El primero son los éxitos logrados al margen de esta estructura, en especial a través de los acuerdos sectoriales y de otro tipo concluidos en el período comprendido entre el final de la Ronda Uruguay y el inicio de la Ronda de Doha. El segundo es el aparente fracaso (aunque no definitivo) de esta última ronda.

Cuando el Presidente Bill Clinton tomó la palabra ante la OMC en la Segunda Conferencia Ministerial, en 1998, propuso que los Miembros analizaran alternativas a unas rondas en que se abordaban múltiples cuestiones a lo largo de múltiples años como modelo principal de las negociaciones comerciales multilaterales. Esta crítica algo oblicua del todo único fue pronto olvidada por la mayoría de los Miembros, pues apenas un año después su propio país albergaba una Conferencia Ministerial cuyo objetivo era lanzar lo que pudo haberse llamado la Ronda

Clinton. La Conferencia Ministerial de Seattle, al contrario, fue un desastre, debido en parte a los propios comentarios polémicos del Presidente sobre la cuestión del comercio y los derechos laborales (véase el capítulo 11), pero no disuadió a los Miembros de la OMC de volver a intentarlo. Dos años más tarde, en la Conferencia Ministerial de Doha, tuvieron éxito e iniciaron una ronda que (según la Declaración Ministerial) se suponía que finalizaría el 1º de enero de 2005. En el momento de escribir este libro, se ha prolongado durante una docena de años y todavía no se ve el final. Varios de los participantes en la Conferencia de Doha han llegado a considerar que el éxito en el inicio de la ronda era en realidad un éxito táctico pero un fracaso estratégico. En retrospectiva, el sistema multilateral de comercio habría salido mejor parado si sus Miembros hubieran prestado más atención a lo que el Sr. Clinton les había dicho sobre las rondas en 1998 que a lo que había dicho a la prensa en 1999 sobre los derechos laborales.

No obstante, la OMC ha logrado mantener algunas negociaciones al margen de la estructura de la Ronda de Doha. Entre ellas cabe mencionar las que tuvieron lugar antes del inicio de la ronda, o en coincidencia con esta, pero al margen de ella, o las que inicialmente formaban parte de la ronda pero que algunos Miembros han propuesto que desemboquen en la conclusión de acuerdos fuera del ámbito del todo único. Lo más adecuado es considerar estas distintas negociaciones al margen de la ronda en su relación con la Ronda Uruguay, cuyos componentes habían logrado unos niveles de éxito y de finalización distintos. Aunque algunos de los temas examinados en la Ronda Uruguay se habían resuelto definitivamente (por ejemplo, la prohibición de las limitaciones "voluntarias" de las exportaciones), la mayoría de los acuerdos implicaban un cierto grado de ambigüedad o de irresolución de temas que, de un modo u otro, se aplazaban para negociaciones posteriores. A riesgo de caer en un exceso de simplificación, los temas aplazados se pueden clasificar en las categorías del cuadro 10.1. En algunos casos, las nuevas negociaciones tenían por objetivo colmar algunas lagunas muy amplias que los negociadores habían dejado en sus acuerdos, como la incapacidad para incluir en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) cláusulas relativas a temas fundamentales tales como las subvenciones y las salvaguardias. En otros casos, los exámenes o negociaciones tenían por objetivo abordar temas más intrincados, normalmente temas sobre los que se había aprobado un texto en un acuerdo, pero que ahora se quería revisar. En otros casos más, pronto se había manifestado un sentimiento de remordimiento por parte de los negociadores por los acuerdos a que habían llegado en la Ronda Uruguay, normalmente por parte de países en desarrollo pero también en algunos casos por parte de países desarrollados, y circulaban propuestas de frenar la aplicación o de revisar las condiciones de los acuerdos en cuestión. Algunos de estos temas se habían abordado en el período que se sitúa entre la antigua ronda y la nueva, y unos pocos se habían planteado apenas se había secado la tinta de las firmas del Acta Final de Marrakech, mientras que otras se habían mantenido en suspenso hasta el inicio de una nueva ronda (o su equivalente funcional).

En el presente capítulo se examinan varias de las negociaciones (distintas de las de adhesión) llevadas a cabo en la OMC, pero fuera del ámbito de la Ronda de Doha. La mayoría de las negociaciones tuvieron lugar en el período entre las rondas y se pueden clasificar dentro de la rúbrica general del programa incorporado. Algunas de ellas se entablaron espontáneamente, en particular las del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), mientras que otras tuvieron lugar al mismo tiempo que la Ronda de Doha, pero no como parte de ella. Algunos otros temas, que se pueden incluir en el ámbito de la categoría general de negociaciones al margen de la ronda, se abordan en otros capítulos, en especial en el área de la discriminación (capítulo 13).

Cuadro 10.1. Negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay en la OMC

Categoría	Descripción	Principales ejemplos y resultados
Asuntos inacabados en la Ronda Uruguay	Cuestiones que no se resolvieron totalmente en la Ronda Uruguay y respecto de las cuales los negociadores establecieron un programa implícito (programa incorporado), ya sea en los acuerdos o en otras decisiones distintas en las que se pidieron nuevas negociaciones.	Para una lista de los temas principales que figuran en el programa incorporado véase el apéndice 10.1. En la mayoría de los casos se preveía la realización de exámenes que podrían desembocar en recomendaciones de enmienda de los acuerdos, pero en algunos casos se preveía la finalización o iniciación de negociaciones sustantivas sobre las normas o los compromisos de acceso a los mercados (ambas cuestiones figuraban de forma prominente en el AGCS).
Fundamentos arquitectónicos de futuras negociaciones	Acuerdos que establecían las condiciones básicas de las obligaciones y preveían compromisos individuales, pero habiendo logrado de hecho una liberalización relativamente pequeña.	El Acuerdo sobre la Agricultura incluía la consignación de compromisos sobre la ayuda interna y el AGCS incluía la consignación de compromisos sobre sectores de servicios, pero en ambos casos había un "excedente de consolidación" considerable en las Listas negociadas en la Ronda Uruguay. Ambos Acuerdos preveían que se iniciaran en 2000 nuevas negociaciones.
Ampliación progresiva del acceso a los mercados.	En el caso de todas las líneas que no están sujetas todavía a aranceles nulos, las negociaciones arancelarias prosiguen de una ronda a la siguiente.	Para las negociaciones arancelarias en la mayoría de los sectores se esperaba el inicio de una nueva ronda, pero mientras tanto los Miembros iniciaron nuevas negociaciones que llevaron al Acuerdo sobre Tecnología de la Información y a acuerdos en algunos otros sectores.
Remordimiento de los negociadores por los acuerdos de la Ronda Uruguay	Acuerdos y compromisos en esferas en las que algunos Miembros lamentaban haber dado su aprobación y esperaban se revisasen.	Los países en desarrollo deseaban que se introdujeran modificaciones respecto de tres tipos de acuerdos de la Ronda Uruguay: las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC referentes a las patentes de productos farmacéuticos y la salud pública, la eliminación gradual de los contingentes aplicados a los textiles y las prendas de vestir y las cuestiones denominadas colectivamente "cuestiones relativas a la aplicación".

Como en el caso de otros muchos términos fundamentales utilizados en la OMC, se han atribuido muchos significados distintos a la expresión "programa incorporado". En su sentido más estrecho, abarca dos temas principales que procedían de la Ronda Uruguay, pues en el Acuerdo sobre la Agricultura y en el AGCS había artículos que establecían el inicio de nuevas negociaciones sobre estas cuestiones en 2000. A veces, cuando se habla de programa incorporado se quiere hacer solo referencia a estas dos negociaciones y solo en el sentido de que estas son una alternativa a una ronda más amplia. En el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros acordaban que "las negociaciones para proseguir ese proceso [de reforma] se inicien un año antes del término del período de aplicación" (es decir, a principios de 2000). Estas negociaciones se centrarían, entre otras cosas, en "qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los [...] objetivos a largo plazo" de "reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental". Igualmente, en el artículo XIX del AGCS se establecía la celebración de "sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC [es decir, a principios de 2000], y periódicamente después, con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado". En estas disposiciones no se especificaba cómo se llevarían a cabo las negociaciones, pero claramente los negociadores pretendían

que los dos temas se abordaran simultáneamente (como *pas de deux* o como parte de una ronda más amplia)[1] y de ese modo se abría la posibilidad de que se produjeran intercambios rentables entre los dos.

Dando un sentido un poco más amplio a la expresión, que es la forma más general de interpretarla, se entiende que abarca no solo estos dos "grandes temas", sino también otros muchos que se mencionaban en los acuerdos y decisiones de la Ronda Uruguay. En el apéndice 10.1 se enumeran 27 temas de ese tipo. En el caso de algunos de ellos no hay una fecha fija. Por ejemplo, en el artículo XV del AGCS los Miembros acuerdan entablar "negociaciones con miras a elaborar las disciplinas multilaterales necesarias para evitar [los] efectos de distorsión" de las subvenciones en la esfera de los servicios, y señalan que "[e]n las negociaciones se examinará también la procedencia de establecer procedimientos compensatorios", pero no se da ninguna orientación sobre el momento en que deben iniciarse o concluirse esas negociaciones. Esto contrasta, por ejemplo, con las disposiciones del AGCS sobre contratación pública (en las que se especifica cuándo empezarían las negociaciones) y las salvaguardias (en las que se indica cuándo se suponía que debían entrar en vigor los resultados de las negociaciones). El artículo VI del AGCS también se muestra impreciso en cuanto al calendario de las negociaciones sobre la reglamentación nacional, pues se limita solo a estipular que "el Consejo del Comercio de Servicios, por medio de los órganos adecuados que establezca, elaborará las disciplinas necesarias" en esta esfera. Al final, estos niveles distintos de detalle en los plazos establecidos no reflejaban ninguna distinción real entre los distintos temas. Mientras que la mayoría de los temas enumerados en el apéndice 10.1 se había resuelto en un plazo de pocos años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y dos de ellos parece que nunca llegaron a abordarse, otros varios quedaron finalmente incluidos en el alcance de la Ronda de Doha.

La definición más amplia del "programa incorporado" se basaría no en si existía el mandato de las negociaciones en los instrumentos de la Ronda Uruguay sino en si estas habían tenido lugar entre esa ronda y la siguiente. Esto significaría que el ATI, que puede pretenderse que es el acuerdo comercial más importante logrado durante todo el período comprendido entre las dos rondas, se definiría como parte del todo único. No obstante, eso sería un error de apreciación puesto que los negociadores de la Ronda Uruguay no contemplaban nada parecido al ATI cuando finalizaron su labor.

Se impone ahora hacer un comentario final horizontal antes de prestar atención a los temas individuales negociados al margen de la ronda. Varios de ellos se pueden usar como ejemplo de lo que puede lograrse, o no, de seguirse la recomendación del Sr. Clinton de que las negociaciones se llevasen a cabo con independencia unas de otras y fuera de una ronda formal, lo que también implicaba trabajar fuera de los límites de los mandatos vigentes para los Estados Unidos. El tipo de negociación que proponía permitiría a los negociadores estadounidenses operar sin una autorización de negociar por la vía rápida. Estas delegaciones de poder establecían normas especiales para el examen por el Congreso de la legislación de aplicación de los acuerdos comerciales (véase el capítulo 6) y son el complemento estadounidense del todo único (véase el capítulo 9). Cuando el Sr. Clinton hablaba ante la

OMC, la última autorización de este tipo había ya expirado en 1994. Los negociadores estadounidenses no estaban seguros de que se renovase la autorización de vía rápida, y cuándo sería, y optaron por centrarse en los acuerdos a los que se podía llegar dentro del alcance de otras autorizaciones. La más sencilla de esas últimas era la autoridad inherente a la presidencia de concluir nuevos acuerdos que no impusieran obligaciones y que, por lo tanto, no exigiesen ninguna medida del Congreso de los Estados Unidos.[2] Todos los acuerdos que a continuación se analizan sobre los servicios de telecomunicaciones, los servicios financieros y el comercio electrónico mundial eran importantes, pero ninguno de ellos exigía ninguna medida del Congreso porque no introducían ningún cambio en la legislación de los Estados Unidos. Los negociadores de los Estados Unidos, al sortear los límites que se les imponían, podían también "obtener algo por nada" de sus interlocutores comerciales. También habían utilizado la autorización residual que el Congreso había aprobado en el artículo 111 de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Esta autorización atribuía al Presidente la facultad de cambiar los aranceles aplicados a determinados productos si "los Estados Unidos aceptan esa modificación o reducción escalonada de los tipos en una negociación multilateral llevada a cabo bajo los auspicios de la OMC". La autorización, que no tiene fecha de caducidad, solo se aplica a los sectores de productos que fueron objeto de ofertas "cero por cero" durante la Ronda Uruguay.[3] La Administración Clinton usó esta autorización para aplicar el ATI, un acuerdo sobre los productos farmacéuticos, la Iniciativa Arancelaria sobre los aguardientes destilados con la Unión Europea y el Acuerdo Estados Unidos-Japón sobre los aguardientes destilados.

Protocolos anexos al AGCS

Las negociaciones sobre los servicios han sido la constante más importante durante la etapa de la OMC, pues desde inmediatamente después de la Ronda Uruguay y la entrada en vigor del AGCS se han mantenido de forma más o menos continua. Estas negociaciones se pueden dividir en general en tres fases, empezando por las negociaciones de protocolos sectoriales y otros asuntos, que se produjeron en el período previsto para la realización del programa incorporado, a las que siguieron las negociaciones AGCS 2000, que finalmente pasaron a formar parte de la Ronda de Doha, y a continuación una nueva tanda de negociaciones en 2012 y 2013, cuando varios Miembros iniciaron negociaciones sobre un proyecto de acuerdo plurilateral ajeno a la Ronda de Doha. No analizamos este tercer grupo de negociaciones, cuyo objetivo es producir un acuerdo internacional sobre los servicios, porque cuando se está redactando este libro se encuentran en una primera etapa.[4] Ni siquiera se sabe con certeza si estas negociaciones se llevarán a cabo formalmente dentro o fuera de la OMC. El análisis que viene a continuación se centra en la primera de estas fases, pues las negociaciones AGCS 2000 y las negociaciones sobre los servicios de la Ronda de Doha se examinan en el capítulo 12.

Cabe sostener que el AGCS fue, por un lado, la ampliación más importante del alcance del sistema de comercio que produjo la Ronda Uruguay y, por otro, el acuerdo menos completo que salió de esas negociaciones. Sus logros principales fueron afirmar que el comercio de

servicios formaba parte del sistema multilateral de comercio tanto como el comercio de mercancías, establecer la estructura básica para que los países asumieran compromisos vinculantes en esta esfera e incorporar la primera serie de Listas de compromisos de los países. Estos logros deben compararse con los tres aspectos en los que las negociaciones se quedaron cortas. Uno de ellos fue la incapacidad de completar la negociación de posibles normas del AGCS sobre subvenciones, salvaguardias, contratación pública y reglamentación nacional.[5] En el AGCS hay disposiciones que establecen que se entablen negociaciones sobre cada una de estas cuestiones, estableciéndose plazos en algunas (ninguno de ellos se cumplió) y no estableciéndose tales plazos en otras. Estas disposiciones se enumeran en el apéndice 10.1. El segundo, que los negociadores de la Ronda Uruguay no completaron las negociaciones que habían mantenido sobre los sectores de los servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte marítimo, así como sobre el movimiento de personas físicas, y en cambio aprobaron cuatro decisiones en las que se pedía la finalización de estas negociaciones. El carácter incompleto de las negociaciones del AGCS queda demostrado por el hecho de que estas distintas decisiones y los artículos del AGCS en que se establece que se celebren nuevas negociaciones se mencionan en 10 de los 27 puntos enumerados en el apéndice 10.1.

El tercer aspecto en el que los negociadores del AGCS no llegaron a completar su labor fue la liberalización real de los sectores de servicios. A pesar del hecho de que todos los Miembros de la OMC habían consignado compromisos en el marco del AGCS, la gran mayoría de los compromisos consignados en estas Listas eran o consolidaciones de sus medidas en el nivel realmente aplicado o incluían un "excedente de consolidación" que les permitía imponer más medidas restrictivas mediante alguna iniciativa futura de reglamentación o en caso de necesidad. Gootiiz y Mattoo (2009) mostraron que, si se hacía una comparación cuantitativa de las Listas anexas al AGCS, las ofertas en la Ronda de Doha y las medidas aplicadas resultaba que por término medio los países habían consignado en la Ronda Uruguay y en el período del programa incorporado compromisos en el marco del AGCS que eran 2,3 veces más restrictivos que las políticas reales en vigor en ese momento. Este fenómeno tampoco era específico de la Ronda Uruguay. Su análisis mostraba que las ofertas que los Miembros habían presentado hasta aquel momento en la Ronda de Doha eran, por término medio, 1,9 veces más restrictivas. Por otro lado, no cabe despreciar los compromisos de mantener el *statu quo*. La realización de las reformas consignadas de esta forma se puede exigir a través del mecanismo de solución de diferencias, lo que no sucede en el caso de las reformas autónomas y de la liberalización de hecho. Esta distinción puede ser importante no solo para los interlocutores comerciales de un país sino también para los posibles inversores extranjeros futuros, ya que si un gobierno consigna sus reformas como obligaciones derivadas de un tratado, a través de las Listas anexas al AGCS y de otros compromisos en el marco de la OMC, ofrece una garantía más eficaz de que el régimen será estable y previsible. Dicho esto, el AGCS ha tenido menos éxito como instrumento de liberalización que como medio de "plasmar" las reformas que los países habían realizado antes de las negociaciones o durante ellas.

Las negociaciones sectoriales inacabadas se reanudaron inmediatamente después del final de la Ronda Uruguay. Estas eran unas negociaciones que dependían mucho de los

reguladores y expertos. "Los negociadores comerciales estaban ahí" -recordaba Stuart Harbinson- "pero las personas que realmente importaban y marcaban el paso eran quienes se encargaban de la reglamentación en las capitales".[6] En el apéndice 10.2 se resumen los resultados de estas negociaciones, que reflejan el alcance de los compromisos asumidos por los Miembros. Los lectores deben observar que esta comparación se limita a una simple dicotomía que indica si un Miembro consignó o no un compromiso en uno de los sectores en cuestión. La amplitud y profundidad de estos compromisos varía considerablemente de un Miembro a otro.

Obsérvese también que a continuación se empieza por el Segundo Protocolo porque, como ejemplo sorprendente de la contabilidad de la OMC, no hay "Primer Protocolo". Esta última designación se había reservado originalmente para un instrumento que supuestamente debía incorporar los compromisos recibidos de los PMA después de la ronda, pero a continuación se decidió no reunir las Listas de estos PMA en un protocolo distinto. En el momento en que se adoptó la decisión el primero de los instrumentos que a continuación se analizan había pasado ya a numerarse como actualmente.

Protocolos Segundo y Quinto: servicios financieros

En el Segundo Anexo sobre Servicios Financieros y en la Decisión relativa a los servicios financieros se preveía la prolongación de las negociaciones sobre este sector durante el primer semestre de 1995. Las negociaciones duraron un mes más de lo originalmente previsto y de ellas resultó un acuerdo provisional a finales de julio. Los Estados Unidos pusieron objeciones a las ofertas limitadas de apertura de los mercados hechas por algunos Miembros y anunciaron que solo asumirían compromisos vinculantes con respecto a las actividades ya existentes de las empresas financieras extranjeras. Washington también consignó una exención general del trato de la nación más favorecida (NMF) para las nuevas empresas y actividades en todo el sector de los servicios financieros. La Comunidad Europea propuso que se mantuvieran las ofertas hechas hasta ese momento, lo que dio lugar al acuerdo provisional sobre servicios financieros. Otros Miembros convinieron en mantener sus ofertas y realizar una segunda ronda de negociaciones.[7] Como resultado de las negociaciones, 29 Miembros de la OMC (contando a los 15 miembros de la UE como uno solo) mejoraron sus Listas de compromisos específicos y/o suprimieron, suspendieron o redujeron el alcance de sus exenciones del trato NMF para los servicios financieros.[8] Estos compromisos mejorados se anexaron al Segundo Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. El Segundo Protocolo, con los compromisos anexos al mismo, fue adoptado el 21 de julio de 1995 y entró en vigor el 1º de septiembre de 1996.

Las negociaciones se reanudaron en abril de 1997 y dieron lugar en el mes de diciembre a una nueva serie de compromisos mejorados sobre los servicios financieros que se plasmaron en el Quinto Protocolo anexo al AGCS, nombrado así porque mientras tanto se habían producido otros dos protocolos. Anexas a este Protocolo había 56 Listas de compromisos, correspondientes a 70 Miembros[9] y 16 Listas de exenciones del trato NMF (o de modificaciones del mismo).[10] Los Miembros adoptaron este Protocolo el 14 de noviembre de

1997, el cual se mantuvo abierto a la ratificación y aceptación por los Miembros hasta el final de enero de 1999. Habían aceptado el Protocolo en la fecha prevista 52 Miembros, que lo pusieron en vigor el 1º de marzo de 1999. El número total de Miembros de la OMC que asumieron compromisos sobre servicios financieros se elevó a 104. Los Estados Unidos, la India y Tailandia[11] anularon sus amplias exenciones del trato NMF sobre la base de la reciprocidad, y otros pocos Miembros presentaron exenciones limitadas del trato NMF o mantuvieron las amplias exenciones al trato NMF ya existentes.

Los resultados reales de estas negociaciones fueron limitados. "[P]ocos países en desarrollo asumieron compromisos de gran alcance con respecto al acceso a los mercados y el trato nacional en la negociación de 1997 sobre los servicios financieros" -resumía Dobson (2007: 308)-. "Las economías de América Latina y de Asia figuraban entre las más reacias a abrir sus sectores de servicios de seguros y de banca básica, y las economías de Europa Oriental y de África iban por delante de ellas en sus compromisos". Varios países, sobre todo de Europa Oriental, aprovecharon esa oportunidad para alinear sus compromisos con la liberalización que habían realizado autónomamente durante los pocos años que habían transcurrido desde el final de la Ronda:

> Varios países (como Eslovenia, la República Checa y la República Eslovaca) desecharon la posibilidad de establecer un régimen de licencias discrecional de los servicios bancarios basado en las necesidades económicas, mientras que otros (como la República Checa con respecto a los seguros de transporte aéreo) eliminaron los monopolios en determinadas áreas de seguros. Varios países (como Bulgaria en la esfera de los seguros) permitieron la presencia comercial a través de sucursales, mientras que otros liberalizaron el comercio transfronterizo y el consumo en el extranjero (como Polonia con respecto a los seguros de mercancías en el comercio internacional). También eran patentes las tendencias a la liberalización en otras regiones: algunos países (como el Brasil) sustituyeron las prohibiciones del establecimiento de extranjeros por un requisito de autorización caso por caso, y otros liberalizaron el comercio transfronterizo (por ejemplo, Filipinas con respecto a los seguros marítimos de casco y carga) (*Ibid.*: 310).

Rajan y Sen (2002: 30) concluían también que los compromisos que habían asumido Indonesia, Malasia y Tailandia con respecto a los servicios financieros y de telecomunicaciones "habían mantenido el *statu quo* o se habían situado por debajo de este".

¿Qué tipo de repercusión tuvo la liberalización de los servicios financieros en el comercio y en el bienestar social? La respuesta depende en parte de cómo se plantee la pregunta. Desde un punto de vista global los posibles beneficios parecen pequeños. "El promedio de la participación ponderada de los servicios financieros en los costes totales de producción de todo el mundo representa el 8,8%" -señalan Verikios y Zhang (2001: 44)- pero los beneficios potenciales no se sitúan en el mismo orden de magnitud. "La eliminación de todos los obstáculos al comercio de servicios financieros" -calcularon (*Ibid.*: 46)- "aumenta el PIB real del mundo un 0,09%". El atractivo para los distintos países puede ser mucho mayor. Francois

y Eschenbach (2002: ii), utilizando los compromisos en el marco del AGCS para medir la apertura del sector de los servicios financieros, constataron "una sólida reacción positiva entre competencia y resultados en el sector de los servicios financieros (lo que significa acceso de los bancos extranjeros al sector bancario nacional) y entre crecimiento y competencia y resultados en el sector de los servicios financieros". Hoekman (2006: 27) concluía en su investigación que "la documentación tiende a encontrar una relación positiva entre apertura del sector financiero y crecimiento económico". Los países con sectores de servicios financieros y de telecomunicaciones abiertos tienen unas tasas medias de crecimiento aproximadamente un punto porcentual superiores a las de los demás países, según los cálculos de Mattoo y otros (2006) (véase también Wang y otros, 2008).

Tercer Protocolo anexo al AGCS: movimiento de personas físicas

El movimiento de personas físicas, más generalmente denominado "modo 4", es el aspecto más polémico de las negociaciones sobre servicios entre países desarrollados y países en desarrollo. Esta división entre unos y otros no se salvó durante el período del programa incorporado ni tampoco en las negociaciones de la Ronda de Doha que siguieron. Aunque los compromisos con respecto al modo 4 podían en principio ofrecer más oportunidades a los exportadores de los países en desarrollo populosos, en la práctica estos compromisos tendían a estructurarse de una forma, y a centrarse en sectores, que tenían mayor interés para los países desarrollados. Las negociaciones relativas al Tercer Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios no se alejaron de esa pauta general. La mayoría de los compromisos en estas negociaciones renovadas fueron hechos por países desarrollados y en términos que tenían especialmente interés para los países de ese mismo grupo. La India fue el único país en desarrollo que asumió compromisos en el marco de este Protocolo.

Según un análisis de la Secretaría de la OMC (2002: 3), "En un determinado sector, las condiciones de comercio en el modo 4 tienden a ser mucho más restrictivas que en ningún otro modo". Además:

> Las Listas de los Miembros muestran en general un sesgo favorable al "personal transferido dentro de una misma empresa", haciendo depender, por tanto, el valor económico de estos compromisos de las condiciones de acceso para el modo 3. Estos compromisos tienen un interés limitado para los Miembros que, dado su nivel de desarrollo económico, no son importantes inversores extranjeros. Las Listas son también más abiertas para la mano de obra muy calificada, de la que los países en desarrollo tienden a ser importadores netos, pues su ventaja comparativa estriba en los servicios de alta intensidad de mano de obra relativamente poco calificada. También se reconoce generalmente que los compromisos de los Miembros con respecto al modo 4 generalmente no reflejan las condiciones reales de entrada de las personas físicas, ya que los Miembros han consolidado un menor acceso que el que otorgan en la práctica (*Ibid.*: 4).

Los negociadores habían acordado, en la Decisión relativa a las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas a que se había llegado al final de la ronda, mejorar los compromisos sobre el movimiento de personas físicas dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Se establecía un Grupo de Negociación sobre el Movimiento de Personas Físicas, que supervisaría las negociaciones bilaterales sobre el modo 4, que concluyeron el 28 de julio de 1995. Como resultado, seis Miembros mejoraron sus compromisos con respecto al movimiento de personas físicas: Australia, el Canadá, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, la India, Noruega y Suiza. Las mejoras se referían en su mayor parte a las posibilidades de acceso para otras categorías de proveedores de servicios (normalmente, profesionales extranjeros independientes en una serie de sectores empresariales) o la ampliación de la duración de la estancia autorizada. Estos compromisos mejorados se anexaron al Tercer Protocolo anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que entró en vigor, el 30 de enero de 1996. En el Tercer Protocolo se establece que los nuevos compromisos se anexaran a las Listas relativas a los servicios, resultantes de la Ronda Uruguay, de los seis Miembros en cuestión.

Cuarto Protocolo anexo al AGCS: telecomunicaciones básicas

Las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas produjeron más liberalización real que la mayoría de las demás negociaciones mantenidas en el marco del AGCS después de la Ronda Uruguay. Algunos gobiernos asumieron compromisos en la Ronda Uruguay en relación con los servicios de telecomunicaciones de valor añadido pero muy pocos lo hicieron con respecto a los servicios de telecomunicaciones básicas. Los servicios de telecomunicaciones básicas, que normalmente eran prestados por monopolios y estaban con menos frecuencia abiertos a la competencia, se distinguían en aquel momento de los servicios más liberalizados de valor añadido o mejorados, como los de correo electrónico, correo vocal, recuperación de información en línea y bases de datos, procesamiento de datos e intercambio electrónico de datos. En la Decisión relativa a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas, que los Ministros habían aprobado en Marrakech el 15 de abril de 1994, se establecía un calendario estricto. Las negociaciones se iniciaron exactamente el mes siguiente, con la participación inicial de 33 Miembros, bajo los auspicios del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas. En la Decisión se establecía que las negociaciones debían concluir a más tardar a finales de abril de 1996. Llegada esa fecha, 53 Miembros participaban plenamente y otros 24 gobiernos (incluidos algunos en proceso de adhesión a la OMC) tenían la condición de observadores.

Los negociadores acordaron que las conversaciones abarcarían no solo los servicios de telecomunicaciones básicas, sino también los servicios basados en la reventa. Eso significaba que abarcaban más que la negociación de compromisos de acceso a los mercados a través del suministro transfronterizo de telecomunicaciones básicas e incluían la presencia comercial, que permitiría a las empresas extranjeras tener la propiedad de redes e infraestructura de telecomunicaciones, y explotarlas. Los negociadores decidieron no elaborar una lista definitiva de lo que se entendía por telecomunicaciones básicas pero convinieron en que las negociaciones abarcarían todos los servicios de telecomunicaciones que supusieran una transmisión en tiempo real de información facilitada por el cliente (es decir, sin añadir valor).

Esto incluía (entre otras cosas) la telefonía local e internacional, los servicios móviles, los servicios de transmisión de datos, los servicios de facsímil, los servicios de circuitos privados arrendados, los servicios de satélite y los servicios de transporte de vídeo.

Las negociaciones dieron como resultado la presentación de ofertas por 48 gobiernos dentro del plazo, pero los compromisos consignados no alcanzaban la "masa crítica" que los principales países comerciantes pretendían. El Director General de la OMC, Renato Ruggiero, indicó que deseaba conservar los resultados conseguidos hasta la fecha y sugirió que se anexaran a un protocolo y que se fijara un período de un mes al principio de 1997 durante el que los participantes podrían volver a examinar sus posiciones respecto del acceso a los mercados y el trato NMF. Los participantes aceptaron la propuesta del Director General en una Decisión adoptada el 30 de abril de 1996 por el Consejo del Comercio de Servicios, en la que se establecía la fecha del 15 de febrero de 1997 como plazo último. Las conversaciones se reanudaron en julio de 1996 y, a partir de agosto de 1996, los participantes se reunieron todos los meses y mantuvieron numerosas negociaciones bilaterales sobre el acceso a los mercados. También mantuvieron contactos informales en la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996.

Esta vez se logró la masa crítica necesaria. Cuando venció el plazo de febrero de 1997, 63 de los 69 gobiernos que habían presentado Listas consignaron compromisos sobre disciplinas de reglamentación y 57 de ellos se comprometieron a atenerse al Documento de Referencia. Esos resultados eran mejores que los obtenidos en abril de 1996, cuando 44 de los 48 gobiernos que habían presentado ofertas consignaron compromisos sobre disciplinas de reglamentación y solo 31 se comprometieron a atenerse al Documento de Referencia. El número de Miembros que firmaron tales compromisos creció en años posteriores: 109 gobiernos Miembros de la OMC asumieron compromisos sobre las telecomunicaciones en el marco del AGCS y 80 se comprometieron a atenerse al Documento de Referencia. La mayoría de estos compromisos adicionales se produjo como resultado de adhesiones; todos los países que se adhirieron a la OMC desde la conclusión de ese Documento lo habían firmado. Los Miembros normalmente asumían compromisos "tecnológicamente neutros", aplicables a todas las tecnologías existentes o que surgieran posteriormente para prestar el servicio consignado. A modo de ejemplo, un compromiso tecnológicamente neutro sobre la transmisión incluía, salvo que se estableciese otra cosa, la transmisión de datos por hilo de cobre, satélite, protocolo de Internet o redes de fibra óptica, y todas las formas de tecnología móvil. Por eso, no es necesario asumir nuevos compromisos para lograr, por ejemplo, la prestación de servicios de transmisión de datos por banda ancha.

En el Documento de Referencia se establecen principios jurídicos básicos de un marco reglamentario para los compromisos de acceso a los mercados. Los compromisos abarcan las salvaguardias de la competencia y la interconexión, y normas para promover mecanismos transparentes y justos de concesión de licencias, para exigir el servicio universal y para asignar recursos escasos, como el espectro radioeléctrico. En el Documento de Referencia también se exige que los Miembros tengan una entidad de reglamentación que sea independiente de las entidades que dispongan de redes de telecomunicaciones o presten de

otro modo los servicios. Como ejemplo de requisito cabe citar la obligación de que los Miembros faciliten la interconexión "con tarifas basadas en el costo". En la sección 2.2 del Documento de Referencia se establece que "[l]a interconexión con un proveedor importante quedará asegurada en cualquier punto técnicamente viable de la red", y que:

> [e]sta interconexión se facilitará ... en una forma oportuna, en términos y condiciones ... y con tarifas basadas en el costo que sean transparentes y razonables, tengan en cuenta la viabilidad económica, y estén suficientemente desagregados para que el proveedor no deba pagar por componentes o instalaciones de la red que no necesite para el suministro del servicio [.]

Este es un aspecto fundamental de la reforma, e incluso algunos gobiernos que no han asumido ningún compromiso con respecto a este sector han utilizado el Documento de Referencia como guía para una reforma de las telecomunicaciones y establecido la interconexión con tarifas basadas en el costo de forma autónoma. "La política de interconexión es el cimiento sobre el que se realiza la transición a la competencia" -señalan Cowhey y Aronson (2007: 408)- porque la "política de interconexión obliga a los operadores ya existentes que disponen de instalaciones esenciales a compartir las economías de red con los nuevos operadores en términos viables económicamente". Los participantes también utilizaron el Documento de Referencia para establecer una serie de principios que abarcaban cuestiones tales como la salvaguardia de la competencia, las garantías de la interconexión, la transparencia de los procedimientos de concesión de licencias y la independencia de las entidades de reglamentación. El Cuarto Protocolo, con sus documentos anexos, entró en vigor el 5 de febrero de 1998.

Cabe hacerse la pregunta de cuál es la repercusión de estos compromisos en el mundo real. Esta pregunta es especialmente oportuna dado el "excedente de consolidación" que se puede mantener en muchas Listas de Miembros. En un estudio en el que se controlaba la región geográfica y el nivel de ingresos, Bressie y otros (2005: 20) constataban que "los países que han consignado compromisos en el marco del AGCS con respecto a las telecomunicaciones básicas tienden a tener mejores resultados que los países que no han consignado tales compromisos, en términos de penetración de la telefonía fija y móvil así como de ingresos del sector". Los resultados que habían obtenido avalaban "la hipótesis de que es más probable que las compañías hagan inversiones importantes en países que han asumido compromisos en el marco del AGCS con respecto a las telecomunicaciones básicas".

También es posible que las negociaciones tuvieran un efecto dinámico sobre la elaboración de políticas nacionales. Muchos gobiernos utilizaron la inercia de las negociaciones y la presión que suponía el plazo de la OMC para hacer avanzar su reforma interna más rápido de lo que hubieran podido de otro modo. Algunos de ellos aprovecharon la oportunidad para privatizar el monopolio de sus telecomunicaciones o para vencer de otro modo la firme oposición de entidades que se habían acostumbrado a verse libres de la presión de la competencia. En esta posición se encontraron algunos países en desarrollo Miembros, que eran partidarios entusiastas de la liberalización; algunos de ellos establecieron una plena competencia con más rapidez que algunos países desarrollados Miembros que habían

liberalizado el sector antes, pero solo parcialmente (por ejemplo, Australia y el Canadá no habían liberalizado todavía los servicios de infraestructura, y los Estados Unidos no han liberalizado todavía los servicios de telefonía local). Al principio de las negociaciones, la Comunidad Europea no estaba segura todavía de si mantendría, o no, los monopolios existentes sobre la infraestructura. La ambición de los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo aumentó en el curso de las negociaciones.

Servicios marítimos

Mientras que las negociaciones sobre servicios financieros y, especialmente, las negociaciones sobre servicios de telecomunicaciones se pueden considerar un éxito, las negociaciones sobre servicios marítimos no dieron lugar a ningún protocolo. Las negociaciones sobre este sector quedaron incluidas, al contrario, en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre el AGCS, y por consiguiente no han dado ningún resultado en el momento en que se escribe este libro. La única fuente de compromisos nuevos en este sector viene de las adhesiones de países a la OMC. Los Miembros han asumido menos compromisos en este sector que en otros muchos sectores, como se puede apreciar en los datos del apéndice 10.2, pero eso no quiere decir necesariamente que las prácticas en este sector sean realmente más restrictivas. Al contrario, la Secretaría de la OMC, en una nota de antecedentes, señaló que el transporte marítimo "es un sector de servicios que se suele considerar uno de los más liberalizados".[12] En la nota se especulaba con que la diferencia entre los compromisos de los Miembros y lo que realmente hacían indicaba que "los compromisos reflejan simplemente la legislación o acuerdos internacionales que todavía existen pero que ya no se aplican, como el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas de las Naciones Unidas".

El sector en conjunto puede estar más abierto que otros, pero subsisten grandes diferencias entre los *demandeurs* y unos pocos países que mantienen restricciones particularmente estrictas. En el primer grupo se incluye una serie heterogénea de economías en desarrollo y desarrolladas, cuya composición está determinada en gran parte por la geografía: como *demandeurs* figuran varios Miembros que son islas (Australia, Islandia, el Japón, Nueva Zelandia y el Taipei Chino) o casi islas (Hong Kong, China), y otros que tienen largas costas (el Canadá, México, Noruega y la República de Corea) o un interés particular en el transporte marítimo (Panamá). En este grupo se incluye también Suiza, un país sin litoral que, sin embargo, es la sede de grandes navieras. La Unión Europea, entre cuyos miembros figuran Estados marítimos tradicionales como Grecia y el Reino Unido es también un *demandeur*. Algunos grupos, como la European Communities Shipowners Association y el Council of European and Japanese Shipowners Associations, figuraban entre quienes esperaban que el renovado proceso de negociación en este sector les ayudaría a superar obstáculos tales como el acceso limitado o reglamentado a los puertos y a los servicios portuarios, la asignación preferencial de la carga, las restricciones al establecimiento de sucursales propias, las medidas discriminatorias que favorecen a los transportistas nacionales, los procedimientos complicados y/o el hostigamiento personal durante las escalas, tarifas abusivas por los servicios (algunos de los cuales ni siquiera se prestan), y multas aduaneras excesivas e injustificadas.[13]

Por otro lado, este sector es especialmente sensible para algunos Miembros. Lo mismo que muchos países en desarrollo habían citado preocupaciones relacionadas con la seguridad cuando se opusieron a las negociaciones sobre servicios de comunicaciones en el decenio de 1980, los Estados Unidos se opusieron por motivos relacionados con la seguridad nacional a concesiones en la esfera de los servicios de transporte marítimo. Esta actitud prolonga una larga tradición que consiste en considerar los servicios de transporte marítimo como sector especial, y que se remonta hasta la alegación de Adam Smith de que como "la defensa de la Nación es de mucha más importancia que la opulencia de ella, la dicha Acta de Navegación es la más acertada acaso de cuantas ha formado la Nación Inglesa" (1776: 464 y 465). Las restricciones que los Estados Unidos imponen al transporte marítimo, en especial la reserva del cabotaje (navegación costera) a buques nacionales, procede precisamente de esa Acta. Como se indicó en el capítulo 2, los Estados Unidos consiguieron que en el GATT de 1994 se estableciera una exención especial para sus leyes de cabotaje. El párrafo 3 de este Acuerdo ampara determinadas medidas que prohíben "la utilización, venta o alquiler de embarcaciones construidas o reconstruidas en el extranjero para aplicaciones comerciales entre puntos situados en aguas nacionales o en las aguas de una zona económica exclusiva". Esta exención quedó sujeta a examen e incluso puede ser objeto de posibles medidas de retorsión mediante una legislación "espejo", que establezca una legislación recíproca.[14] El negociador estadounidense que consiguió este trato especial lo calificaría posteriormente de "la fea marca de nacimiento de un recién nacido" (Stoler, 2003: 1), y otros países que asistieron a ese nacimiento posteriormente intentaron eliminarlo o, de no ser así, de conseguir mayores compromisos en este sector de los Estados Unidos y de otros Miembros.

Un paso vacilante en esa dirección se dio con la aprobación de la Decisión relativa a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo al final de la Ronda Uruguay. En esa Decisión se establecía un Grupo de Negociación sobre Servicios de Transporte Marítimo, cuya primera reunión de negociación se celebraría en mayo de 1994 con el objetivo de concluir las negociaciones a más tardar en junio de 1996. En estas negociaciones no se llegó a un acuerdo sobre un conjunto de compromisos en el plazo convenido y se suspendieron en julio de 1996 hasta que se estableció que en 2000 se iniciara una nueva ronda de negociaciones generales sobre el comercio de servicios. Como el resto de las negociaciones sobre servicios, pasaron posteriormente a formar parte de la Ronda de Doha.

A pesar de los esfuerzos de los *demandeurs*, las negociaciones sobre servicios marítimos de la Ronda de Doha no han avanzado más de lo que habían avanzado las intentadas en el período del programa incorporado. Más de 50 Miembros suscribieron una Declaración conjunta relativa a las negociaciones sobre servicios de transporte marítimo, el 3 de marzo de 2003 (documento TN/S/W/11 de la OMC).[15] En ella se pedía una liberalización sustantiva y que el sector tuviera una cobertura amplia en las negociaciones y en el marco del AGCS de la OMC. Después de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, celebrada en 2005, los *demandeurs* recomendaron la utilización de un modelo de "Lista sobre los servicios de transporte marítimo".[16] En este modelo se proponía la eliminación de las reservas de carga y las limitaciones a la participación de capital extranjero, además del derecho de establecer una presencia comercial tanto para el transporte internacional de carga como para los servicios marítimos auxiliares. También se pedían compromisos nacionales sobre el acceso a servicios portuarios y servicios multimodales

de transporte, y su uso, así como la eliminación de las exenciones del trato NMF. En el modelo se pedían compromisos con respecto al transporte internacional de carga (CPC 7212), en los modos 1, 2 y 3 (que significantemente no abarcaban el cabotaje), que incluían la eliminación de las reservas de carga, las restricciones a la participación de capital extranjero y al derecho de establecer una presencia comercial, los requisitos de nacionalidad de los miembros de los consejos de administración y cualquier otro trato preferencial.

El Acuerdo sobre Tecnología de la Información

El ATI eliminó los aranceles aplicados a una amplia gama de productos de tecnología de la información y las comunicaciones, incluidos ordenadores y equipo periférico, equipo de telecomunicaciones, semiconductores, programas informáticos, fotocopiadoras, telefax, cajas registradoras, calculadoras, aparatos científicos y de medición, altavoces y cámaras digitales, entre otros. El Acuerdo eliminaba, para el año 2000, todos los derechos que los signatarios del ATI imponían a estos productos, permitiéndose a los países en desarrollo algunas excepciones hasta 2005. Cabe argumentar que fue el logro más importante del período que transcurre entre las dos rondas[17], y que tiene un valor igual o superior a muchos de los logros de la Ronda Uruguay o los acuerdos a los que podría llegarse en la Ronda de Doha. Los datos de la OMC muestran que en 2011 las exportaciones mundiales de equipo de oficina y de telecomunicaciones representaron el 9,4% del comercio mundial de mercancías, esto es, un poco más que el comercio de productos agrícolas (9,3%) y mucho más que el comercio de textiles y prendas de vestir (3,9%).[18]

El Acuerdo no se desarrolló originalmente en el marco de la OMC ya que fue promovido por los fabricantes estadounidenses de ordenadores agrupados en el Consejo de la Industria de la Tecnología de la Información (ITI) y luego la idea se difundió a través de una serie de instituciones privadas y públicas. El ITI, incomodado por la imposibilidad de eliminar los aranceles en la Ronda Uruguay, elaboró en 1995 una "Propuesta de Eliminación de Aranceles", en la que se pedía un Acuerdo sobre Tecnología de la Información plurilateral que eliminara los aranceles aplicados a los equipos y programas informáticos para el año 2000. El ITI colaboró a continuación con la Asociación de Tecnología de la Información del Canadá, la Asociación Europea de Fabricantes de Máquinas de Oficina y Tecnología de la Información y la Asociación para el Desarrollo de la Industria Electrónica Japonesa con el fin de pedir a los gobiernos del Grupo de los Siete (G-7) que suprimieran todos los obstáculos al comercio y la inversión en este sector. El siguiente paso se dio cuando los grupos industriales de las CE y los Estados Unidos que participaban en el Diálogo Empresarial Transatlántico aprobaron la petición.

La iniciativa se difundió así rápidamente dentro del sector privado, pero los gobiernos actuaron con más lentitud. Según la historia de la iniciativa hecha por la OMC, en esta etapa:

> La Administración de los Estados Unidos se mostró inicialmente renuente con respecto a la propuesta porque no quería enemistarse con la Unión Europea después de la negativa a participar en una iniciativa sectorial sobre los productos

> electrónicos tan solo unos cuantos años antes. La industria ejerció presión con éxito y a principios de abril de 1995 el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, Mickey Kantor, anunció que la Administración Clinton participaría en la negociación de un acuerdo sobre tecnología de la información. En 1995 los Gobiernos del Canadá y de los Estados Unidos apoyaron firmemente la idea de negociar un acuerdo sobre tecnología de la información. No obstante, la Unión Europea y el Japón se resistieron en un principio a la iniciativa, por considerar que los resultados de la Ronda Uruguay eran ya bastante importantes y que había que "digerirlos" primero (OMC, 2012: 11).

La resistencia europea desapareció a final de año, cuando la Comunidad Europea y los Estados Unidos apoyaron oficialmente la iniciativa en una cumbre celebrada el 3 de diciembre de 1995 entre el Presidente Jacques Santer, de la Comisión Europea, el Primer Ministro del Gobierno de España, Felipe González, y el Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton.

A continuación hubo una serie de negociaciones en distintos lugares, que tuvieron lugar al menos en parte dentro de la OMC, y en las que las partes negociadoras consideraron que la Conferencia Ministerial de Singapur, de diciembre de 1996, era un acontecimiento que forzaba a la acción y establecía un plazo útil. También se produjeron conversaciones de forma bilateral, trilateral y de otro tipo. Entre los puntos difíciles que los negociadores tenían que resolver cabe citar el ámbito de los productos abarcados, la cuestión de si el Acuerdo iba a ir más allá de los aranceles y abarcar los obstáculos no arancelarios, y la relación entre el proyecto de acuerdo y un acuerdo entre los Estados Unidos y el Japón sobre semiconductores que estaba previsto que caducara a mediados de 1996.

Aunque los negociadores de los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) discutieran principios y listas de productos, estaban de acuerdo en que era necesario que en las negociaciones participara una gama más amplia de países que debían lograr el grado necesario de "masa crítica". La mejor forma de conseguirlo, decidieron, era someter la iniciativa al Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). El APEC tenía la virtud de incluir a unas economías que todavía no estaban en la OMC, en particular China y el Taipei Chino, así como otros actores importantes como la República de Corea y Hong Kong, China. Esta ampliación de las conversaciones exigía naturalmente que se tuvieran en cuenta en el acuerdo las necesidades de los países en desarrollo. No obstante, algunos miembros del APEC seguían escépticos y "[l]a intervención personal de algunos líderes políticos, entre ellos el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton y el Primer Ministro japonés Ryutaro Hashimoto, fue necesaria para que el APEC respaldara firmemente el ATI" (*Ibid.*: 15). En la declaración de los dirigentes del APEC, de 25 de noviembre de 1996, se pedía la conclusión del ATI en la Conferencia Ministerial de Singapur (que debía celebrarse dos semanas más tarde) y se apoyaba la eliminación de los aranceles para el año 2000.

Las negociaciones se trasladaron a la Conferencia Ministerial de Singapur, como pretendían los negociadores, pero no finalizaron ahí. La Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información, que firmaron en Singapur 29 países, era casi un proyecto

definitivo de Acuerdo, y un mandato de concluirlo, más que un producto acabado. Su entrada en vigor dependía de que los signatarios del ATI representaran un 90% del comercio mundial de productos de la tecnología de la información el 1º de abril de 1997; los signatarios originales no abarcaban más que el 83% de ese comercio. En la Declaración Ministerial se establecían las modalidades para las etapas finales de las negociaciones y un calendario para su celebración. En los meses siguientes se trabajó para resolver las cuestiones finales que planteaba la cobertura de productos y para reunir el número necesario de signatarios. En marzo de 1997 estaba claro que había firmado el Acuerdo un número suficientemente grande de países adicionales, y los participantes iniciaron entonces un programa de reducciones graduales de los derechos sobre una base NMF. Como se muestra en el cuadro 10.2, entre los signatarios iniciales figuraban 23 países desarrollados (la mayoría de ellos miembros de la CE) y 6 economías en desarrollo. En años posteriores, otros 14 países desarrollados lo firmaron (principalmente como consecuencia de su adhesión a la Unión Europea), lo mismo que 32 economías en desarrollo y en transición.

El promedio de los tipos arancelarios consolidados que los países desarrollados imponían a los productos abarcados por el ATI antes de concluirse este Acuerdo era del 4,9%. Algunos países en desarrollo signatarios empezaban partiendo de unas consolidaciones de tipos mucho más elevados, principalmente Turquía (24,9%), Tailandia (30,9%) y la India (66,4%). Los aranceles aplicados generalmente eran inferiores, pero en el caso de varios países en desarrollo se situaban todavía por encima del 20% o el 30% antes del ATI.[19] En un estudio se constató que, entre 1996 y 2008, el comercio total de productos comprendidos en el ATI (importaciones y exportaciones) se amplió un 10,1% anualmente, pasando de 1,2 billones de dólares EE.UU. a 4,0 billones de dólares EE.UU.; durante ese mismo período, el comercio mundial de todas las manufacturas aumentó un 7,1% (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos 2010: 9). No obstante, resulta difícil determinar qué parte de ese promedio de crecimiento total es atribuible a la liberalización del comercio y qué parte se debe sencillamente a un aumento de la demanda.

Cuadro 10.2 Signatarios del Acuerdo sobre Tecnología de la Información

	Países desarrollados	Economías en desarrollo y en transición
1996	Alemania; Australia; Austria; Bélgica, Canadá; Dinamarca; España; Estados Unidos; Finlandia; Francia; Grecia; Irlanda; Islandia; Italia; Japón; Liechtenstein; Luxemburgo; Noruega; Países Bajos; Portugal; Reino Unido; Suecia; Suiza.	Hong Kong, China; Indonesia, República de Corea; Singapur; Taipei Chino; Turquía.
1997-2000	Chipre; Croacia; Eslovaquia; Eslovenia; Estonia; Letonia; Lituania; Nueva Zelandia; Polonia; República Checa; Rumania.	Albania; Costa Rica; El Salvador; Filipinas; Georgia; India; Israel; Jordania; Macao, China; Malasia; Mauricio; Omán; Panamá; República Kirguisa; Tailandia.
2001-2005	Bulgaria; Hungría; Malta.	China; Egipto; Marruecos; Nicaragua; Reino de Bahrein; República de Moldova.
2006-2012	—	Colombia; Emiratos Árabes Unidos; Estado de Kuwait; Federación de Rusia; Guatemala; Honduras; Perú; Reino de la Arabia Saudita; República Dominicana; Ucrania; Viet Nam.

Fuente: Secretaría de la OMC en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/inftec_s/itscheds_s.htm.

En un área conexa, los Miembros de la OMC aprobaron también un compromiso de mantenimiento del "statu quo" con objeto de mantener abierto el comercio electrónico. Uno de los pocos logros sustantivos de la Conferencia Ministerial de Ginebra de 1998 fue la adopción de una Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial[20] en la que se preveía "un programa de trabajo amplio para examinar todas las cuestiones relacionadas con el comercio electrónico mundial" y en la que también se declaraba que "los Miembros mantendrán su práctica actual de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas". En el párrafo 34 de la Declaración Ministerial de Doha se indica que "los Miembros mantendrán hasta el quinto período de sesiones su práctica actual de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas", y "continuar el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico", dando instrucciones al mismo tiempo al Consejo General de que "considere las disposiciones institucionales más apropiadas para ocuparse del Programa de Trabajo, y que informe al quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial sobre los nuevos progresos que se realicen". Este compromiso fue confirmado en posteriores conferencias ministeriales, incluida la Conferencia Ministerial de Ginebra de 2011. En ella, los Ministros adoptaron la decisión de que los Miembros "mantendrán su práctica actual de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas hasta" la Conferencia Ministerial de 2013.[21]

Desde que el acuerdo original entró en vigor ha habido *demandeurs* que han tratado de ampliar el alcance del ATI, tanto en término de número de miembros como de cobertura de productos. Estos movimientos incluyeron el intento de hacer que un ATI II formara parte de unos "primeros resultados" de la Conferencia Ministerial de Seattle, pero estos esfuerzos fracasaron como el resto de la Conferencia. En 2012, los Estados Unidos propusieron nuevas negociaciones y presentaron un documento de reflexión en nombre propio y en nombre del Canadá, el Japón, la República de Corea, Singapur y el Taipei Chino. A este grupo se sumaron posteriormente Costa Rica y Malasia. En este documento se instaba a los participantes en el ATI a "activar las consultas con las partes interesadas nacionales para determinar los productos que consideraban necesario incluir en el Acuerdo". Entre los tipos de productos que consideraban que había que incluir en el ámbito del ATI figuraban productos que pudieran procesar señales digitales, productos que pudieran emitir y recibir señales digitales, alámbricos o inalámbricos, equipos para la fabricación de productos de tecnología de la información y componentes, accesorios y partes de esos productos y equipos. En el documento también se instaba al Comité del ATI a "adoptar medidas concretas para hacer avanzar la importante labor en curso en el marco del Programa de trabajo sobre medidas no arancelarias, con el fin de facilitar el comercio internacional en este importante sector".[22] En el momento de escribirse este libro, las negociaciones siguen su curso. En esta nueva ronda de negociaciones sobre el ATI, a principios de 2013 habían presentado listas de productos 22 Miembros.[23]

Cuestiones relativas a la aplicación

La "aplicación" es otra de las expresiones utilizadas en la OMC que tienen un significado distinto para los distintos usuarios, aunque en este caso no sea una expresión que se aplique a fenómenos distintos sino que los distintos usuarios la aplican al mismo fenómeno aunque

con distinta perspectiva. Para muchos países en desarrollo, los Acuerdos de la Ronda Uruguay imponían nuevas limitaciones a sus gobiernos ya que restringían su margen de actuación y les exigían el cumplimiento de nuevas obligaciones sustantivas y de procedimiento. Muchas de sus preocupaciones se centraban en los Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y los Textiles, pero también preocupaban los Acuerdos sobre Subvenciones, Agricultura, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Antidumping y Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC). Estos Acuerdos no reflejaban adecuadamente los intereses de los países en desarrollo, en su opinión, y tenían que ser reequilibrados. El problema no se limitaba solamente a los Acuerdos de la Ronda Uruguay *per se*, ya que el todo único que se había aplicado en esas negociaciones había obligado también a los países en desarrollo a adoptar algunos acuerdos de la Ronda de Tokio. De este modo, se vieron sometidos retroactivamente a normas en cuya redacción no habían intervenido y que, por consiguiente, no estaban formuladas de modo que respondieran a las necesidades especiales de los países en desarrollo. Estas transferencias de una ronda a otra hacían que el cumplimiento de sus obligaciones fuera difícil y exigiera una combinación de asistencia técnica y de revisión de las prescripciones. Mientras que los responsables de las políticas de los países en desarrollo presentaban lo que ellos consideraban preocupaciones legítimas que exigían urgente atención, sus interlocutores de algunos países desarrollados consideraban que las demandas relativas a la aplicación eran un esfuerzo torpe por impedir una mayor liberalización en una nueva ronda o incluso deshacer lo que ya se había logrado en la última. Algunos de ellos interpretaban que al decir "aplicación" se quería decir "revisión".

Cuando se celebró la Conferencia Ministerial de Ginebra de 1998, los Ministros acordaron que la aplicación fuera una parte importante de la labor futura que debía realizarse en el marco de la OMC, tomando nota de "los problemas con que se haya tropezado en la aplicación y las consiguientes repercusiones sobre las perspectivas de comercio y desarrollo de los Miembros". En el párrafo 8 de la Declaración Ministerial, se comprometían a seguir adelante "con la evaluación de la aplicación de los distintos acuerdos y la realización de sus objetivos" cuando volvieran a reunirse el año siguiente en Seattle, reafirmando también al mismo tiempo (como insistían los Miembros desarrollados) su "compromiso de respetar los calendarios existentes para los exámenes, las negociaciones y otras tareas que hemos acordado anteriormente".

Antes de la Conferencia Ministerial de Seattle, un grupo de países en desarrollo había presentado al Consejo General una lista de unos 150 elementos para que se consideraran en el programa de trabajo relativo a la aplicación. En las ocho páginas de elementos se incluían cuestiones que debían decidirse antes de Seattle, y cuestiones que debían aprobarse en el plazo de un año después de la Conferencia. El caos general de Seattle impidió que se avanzara más en la materialización de esta iniciativa pero los embajadores reanudaron, en Ginebra, los debates sobre la aplicación. El 8 de mayo de 2000, el Consejo General creó el Mecanismo de Examen de la Aplicación, que incluía reuniones extraordinarias del Consejo General dedicadas exclusivamente a esta cuestión. Después de las reuniones extraordinarias dedicadas a este mecanismo en junio, julio y octubre, el Consejo General adoptó el 15 de

diciembre de 2000 una decisión sobre las medidas relativas a la aplicación.[24] Su contenido fundamental puede resumirse del siguiente modo:

- los Miembros debían asegurarse de que sus regímenes de contingentes arancelarios se administraran de modo transparente, equitativo y no discriminatorio;
- el Comité de Agricultura debía examinar posibles medios de mejorar la eficacia de la aplicación de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios;
- se instaba a las organizaciones internacionales de normalización a velar por la participación de los Miembros de diferentes niveles de desarrollo y de todas las regiones geográficas en todas las etapas de la elaboración de normas;
- se exhortaba al Comité de Valoración en Aduana a continuar el proceso de examen y aprobación de las solicitudes de distintos Miembros de que se prorrogara la moratoria de cinco años prevista en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994;
- los Miembros debían acelerar la labor restante para la armonización de las normas de origen no preferenciales;
- se pedía al Director General que tomara las disposiciones apropiadas para incluir a Honduras en el apartado b) del Anexo VII del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;
- el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias debía examinar todas las cuestiones relativas a los párrafos 5 y 6 del artículo 27 del Acuerdo SMC (es decir, las disposiciones relativas a la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación por los países en desarrollo que hubieran alcanzado una situación de competitividad), incluida la posibilidad de establecer la competitividad de las exportaciones sobre la base de un período de más de dos años;
- el Comité SMC debía examinar las cuestiones de las tasas agregadas y generalizadas de remisión de los derechos de importación y de la definición de "insumos consumidos en el proceso de producción", teniendo en cuenta las necesidades particulares de los países en desarrollo Miembros.

Otras muchas cuestiones relativas a la aplicación que preocupaban a los países en desarrollo seguían sin resolver, de modo que los Ministros aprobaron un planteamiento doble. Las cuestiones respecto de las cuales había un mandato de negociación convenido en la Declaración serían tratadas con arreglo a ese mandato, pero las cuestiones relativas a la aplicación respecto de las cuales no hubiese mandato de negociación serían tratadas "con carácter prioritario" por los órganos competentes de la OMC. Los Ministros daban también instrucciones de que se examinaran "todas las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas". El 27 de abril y el 3 de octubre de 2001, el Consejo General celebró nuevas reuniones extraordinarias dedicadas a la aplicación. En la reunión de octubre estaba previsto que se llegara a un acuerdo sobre una lista de cuestiones elaborada por el Presidente del Consejo General, Stuart Harbinson. No obstante, en las reuniones informales de jefes de delegación se había puesto de manifiesto que los Miembros no podían ponerse de acuerdo sobre esa lista de

modo que la reunión extraordinaria formal se suspendió después de transcurridos solo unos cinco minutos. Esto indicó que el debate sobre la aplicación había ido todo lo lejos que los embajadores podían llevarlo sin pasar a un nivel superior para que se adoptara una decisión ministerial respecto de esta cuestión. A partir de ese momento el programa de trabajo relativo a la aplicación pasó a formar parte de la Ronda de Doha, como se analiza en el capítulo 12.

El Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública

La relación entre el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) y la Salud Pública, denominado también el derecho a medicamentos, provocó, más que ningún otro tema abordado en la Ronda Uruguay, el remordimiento de los muchos Miembros de la OMC que lo habían aceptado. Lo que estaba en cuestión era la exigencia del respeto de los derechos de patente de las empresas farmacéuticas, en especial las patentes utilizadas para tratar enfermedades mortales y prolongar la vida. El debate se describe a veces como la lucha entre los intereses económicos de las compañías farmacéuticas y los derechos humanos de las personas afectadas por enfermedades que suponen una amenaza mortal, o "beneficio *versus* personas" y, consideradas desde ese punto de vista, las normas de la OMC (que a su vez derivan de las de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)) se convirtieron en el blanco de las protestas de los defensores de la antiglobalización. Los argumentos se pueden reducir a unas pocas palabras duras que encajan perfectamente en una pegatina o una pancarta, pero un examen más próximo del tema pone de manifiesto un debate más articulado que tiene sus raíces en diferentes ideas sobre cómo promover el desarrollo y la difusión de medicinas. Este debate se mantiene tanto dentro de los países como entre ellos.

La economía política de las patentes farmacéuticas

El problema esencial es fácil de enunciar pero no tan fácil de resolver. Durante siglos, el conflicto entre el desarrollo de nuevos inventos y su difusión se resolvió mediante un sistema que compensaba a los inventores con un monopolio temporal de sus invenciones, después del cual estas pasaban al dominio público. En la era anterior al Acuerdo sobre los ADPIC, eso normalmente significaba en el caso de los productos farmacéuticos un período de 15 ó 20 años durante el cual los que desarrollasen un nuevo medicamento disfrutaban de su monopolio, pero una vez que terminaba ese período los medicamentos podían producirse y venderse como producto genérico. El Acuerdo sobre los ADPIC establecía que el plazo de vigencia de las patentes era de 20 años contados a partir de la fecha de la solicitud de la patente. Algunos argumentan que el estricto respeto de las patentes farmacéuticas haría que los medicamentos tuvieran unos precios más altos durante el período durante el que se mantuviera el monopolio legal, hasta el punto de que estos medicamentos podrían llegar a tener un precio fuera del alcance de algunas personas y de algunos servicios nacionales de salud. A la inversa, si no se exige el respeto de las patentes farmacéuticas se puede impedir el desarrollo de nuevas medicinas. Las patentes "añaden el combustible del interés al fuego del genio", como se supone que dijo Abraham Lincoln, y en ningún lugar es ese combustible más necesario que en la

investigación farmacéutica. El desarrollo de nuevos medicamentos y las pruebas a que son sometidos constituyen un proceso extremadamente caro, lento y arriesgado, que seguramente se interrumpiría si se negara a las compañías farmacéuticas los ingresos obtenidos de los medicamentos ya existentes así como la promesa de las rentas monopolistas temporales que obtendrían de futuros medicamentos. Muchos estudios económicos muestran que el sector farmacéutico depende especialmente de las patentes para obtener beneficios de las actividades de investigación y desarrollo (véase, por ejemplo, Cockburn, 2009).

La lógica de las patentes puede ser más difícil de defender cuando se encara una crisis de salud pública, en especial si hay pocas medicinas eficaces y estas están dentro del plazo de protección de las patentes. Esto puede dar origen a que se pida el quebrantamiento o suavización de las patentes, entre otras soluciones propuestas (por ejemplo, subvenciones de los gobiernos o controles de precios). Las políticas nacionales sobre este tema pueden quebrar la pauta habitual según la cual los consumidores tienden a estar menos implicados que los productores en los debates sobre política pública. Por motivos que ya se analizaron en el capítulo 1, un pequeño número de productores con profundos intereses normalmente encuentra más fácil unirse y presionar al gobierno que un gran número de consumidores con intereses difusos. Sin embargo, cuando lo que está en juego no es solo cuestión de precios sino de vidas, las comunidades que representan a las personas que viven, por ejemplo, con VIH/SIDA se encuentran en una posición totalmente distinta que los consumidores que no se molestan en movilizarse en contra de los contingentes de importación de azúcar.

Quienes faltan en este debate son los posibles consumidores de futuros medicamentos, y en este caso la dinámica es comparable a la de la liberalización del comercio. En los debates sobre política comercial a veces se enfrentan grupos bien organizados que son partidarios de mantener el *statu quo* y grupos menos organizados, o incluso grupos que todavía no existen, que serían partidarios del cambio. Cuando los gobiernos proponen eliminar obstáculos al comercio, puede que las objeciones que reciben de las ramas de producción en ese momento protegidas por esos obstáculos se oigan más que el apoyo que reciben de las ramas de producción que en ese momento o potencialmente están orientadas a la exportación y que tal vez no sean conscientes todavía de las nuevas posibilidades que pueden tener en un mercado más amplio. Igualmente, cuando está en cuestión la protección mediante patentes, las comunidades de personas que pretenden obtener un acceso más amplio a los medicamentos ya existentes ahora pueden ser más visibles y hacerse oír más que las personas que podrían sufrir en el futuro enfermedades que todavía no han contraído y que podrían beneficiarse de medicamentos que todavía no se han desarrollado. Los grupos que intervienen en los debates sobre los ADPIC y la salud pública en defensa del interés público normalmente hacen mayor hincapié en la necesidad de difundir los medicamentos ya existentes que en tratar de desarrollar otros nuevos. En la medida en que se planteen esta última cuestión, es más probable que pidan un mayor nivel de investigación financiada por los gobiernos y no que se incentive a las compañías farmacéuticas mediante la exigencia del respeto estricto de las patentes.

Estos distintos intereses están representados en la OMC por tres grupos principales de Estados Miembros. Uno está formado por los países industrializados, que tienen industrias

farmacéuticas de primera línea y que defienden la exigencia estricta del respeto de las patentes para mantenerse en esa primera línea y beneficiarse de ella. Los Estados Unidos son el Miembro más activo dentro de este grupo, en el que también están el Japón, algunos Estados miembros de la UE y Suiza. Mientras que estos países tienden a representar los intereses de los productores, los países en desarrollo de África y de otras regiones representan los intereses de los consumidores. Los cuidados de salud son muy caros en los países pobres que tienen una tasa muy alta de infección de enfermedades tales como el VIH/SIDA y la tuberculosis, y la exigencia del estricto respeto de las patentes farmacéuticas tiene graves consecuencias para la salud pública y los presupuestos públicos. Un tercer grupo está formado por los países en desarrollo que tienen la capacidad tecnológica para producir versiones genéricas de los productos farmacéuticos, en especial el Brasil, China y la India. Una suavización de las normas relativas a las patentes farmacéuticas ayudaría a estos países de dos formas, por un lado, reduciendo los costes de sus propios cuidados de salud y, por otro, ampliando el mercado para las exportaciones de sus compañías farmacéuticas. La solución que preferirían sería un régimen de licencias obligatorias, una práctica que hace que el titular de una patente sea obligado por la ley a otorgar a otro productor o vendedor licencia para utilizar sus derechos. Una licencia obligatoria se puede obtener sin el consentimiento del titular de los derechos y lo que se paga a este se decide por ley o mediante un arbitraje, más que mediante una negociación entre un comprador y un vendedor voluntario.

El Órgano de Solución de Diferencias fue el foro principal en el que se manifestaron estos intereses en conflicto durante los primeros años de la OMC, cuando los Estados Unidos presentaron reclamaciones contra la India y el Pakistán en 1996. El asunto *Pakistán - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura* se resolvió "al margen de los tribunales", mediante una solución mutuamente convenida a la que las partes llegaron en 1997, pero el asunto *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura* finalizó con resoluciones contrarias a la India tanto del Grupo Especial como del Órgano de Apelación y, en 1999, condujo a la promulgación de nueva legislación destinada a poner la práctica de la India en conformidad con estas resoluciones.

La Secretaría de la OMC también estudió la cuestión y celebró en abril de 2001 un taller en colaboración con la Organización Mundial de la Salud. Los participantes "evidentemente abordaron las cuestiones desde puntos de vista diferentes" -según dijo Adrian Otten (véase el Apéndice Biográfico, página 647), Director de la División de Propiedad Intelectual de la OMC- pero también reconocieron que "la fijación diferenciada de los precios podía desempeñar una función importante al garantizar el acceso a los medicamentos existentes a precios razonables ... sin impedir que el sistema de patentes continuase desempeñando su función de proporcionar incentivos a la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos".[25]

La Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública

Posteriormente la cuestión pasó del mecanismo de solución de diferencias a la esfera de las negociaciones, en la que los países en desarrollo pretendían un ajuste del texto del Acuerdo

sobre los ADPIC en relación con las patentes farmacéuticas. Su objetivo principal, que serviría los intereses tanto de los países en desarrollo que tenían capacidad de fabricar productos farmacéuticos como los de los afectados por crisis de salud pública, era modificar las normas del Acuerdo sobre los ADPIC para permitir un mayor recurso a las licencias obligatorias. Los Estados Unidos y otros países industrializados con importantes industrias farmacéuticas se oponían a estos esfuerzos y durante los meses anteriores a la Conferencia Ministerial intentaron romper la coalición de países en desarrollo que proponía estos cambios. Odell y Sell (2006a: 103) señalaron que esta coalición "se encontró con esfuerzos por dividir y vencer, a los que logró resistir", de los Estados Unidos, que intentaban seducir a algunos Miembros de la coalición con compensaciones paralelas:

> En otoño, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Zoellick hizo dos ofertas menores a distintos subgrupos, presuntamente con la esperanza de dividir la coalición y enterrar su propuesta. Ofreció ampliar para los países menos adelantados los plazos de transición para la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC a los productos farmacéuticos hasta 2016, lo que supondría ventajas prácticas y jurídicas para estos países pero no haría nada por aumentar el suministro de medicamentos allá donde faltaban. Y no afectaría al Brasil, a la India ni a 18 países africanos, incluidos los mayores y más activos en la OMC. En segundo lugar, Zoellick ofreció respetar una moratoria de reclamaciones en procedimientos de solución de diferencias con respecto al Acuerdo sobre los ADPIC contra todos los países del África Subsahariana por las medidas que adoptaran para hacer frente al SIDA.

Aunque esta oferta pudiese ser atractiva para los países africanos, no logró el resultado apetecido, ya que ninguno de los embajadores de estos países en Ginebra rompió con la coalición.

Cuando la Conferencia Ministerial de Doha se reunió en noviembre de 2001, las posiciones de las partes en conflicto se habían endurecido, lo que dio lugar a que se propusieran dos opciones para la Declaración Ministerial. El texto preferido por los países en desarrollo era denominado Opción 1 y significaba suavizar las obligaciones que establecía el Acuerdo sobre los ADPIC de la siguiente forma:

> Nada de lo dispuesto en el Acuerdo sobre los ADPIC impedirá a los Miembros adoptar medidas para proteger la salud pública. En consecuencia, reiterando nuestro compromiso con el Acuerdo sobre los ADPIC, afirmamos que dicho Acuerdo será interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de asegurar el acceso a los medicamentos para todos.

Este texto hacía hincapié más en las excepciones que en las disciplinas establecidas por el Acuerdo sobre los ADPIC, pero las industrias farmacéuticas de los países desarrollados preferían que se hiciera hincapié en lo contrario. Por su parte, apoyaban la llamada Opción 2, que decía:

> Afirmamos la facultad de los Miembros de la OMC de utilizar, al máximo, las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC que permiten flexibilidad para hacer frente a las crisis de salud pública, tales como el VIH/SIDA y otras pandemias, y a ese efecto, que los Miembros pueden adoptar las medidas necesarias para hacer frente a estas crisis de salud pública, en particular, para asegurar el acceso a los medicamentos a precios asequibles. Además, convenimos en que la presente Declaración no aumenta ni disminuye los derechos y obligaciones de los Miembros previstos en el Acuerdo sobre los ADPIC.

En Doha, el facilitador de las consultas sobre los ADPIC era el Secretario de Comercio de México Luis Ernesto Derbez. La forma en que el Embajador de México ante la OMC, Eduardo Pérez Motta, y, a través de él, el Sr. Derbez, pasaron a desempeñar un papel principal en esta cuestión sirve de ejemplo de cómo países de tamaño medio desempeñan con frecuencia un papel importante en las deliberaciones de la OMC. Ese papel destacado no era una responsabilidad que los funcionarios mexicanos hubieran buscado activamente pues su país no pertenecía claramente a ninguno de los tres campos en conflicto, pero ese era precisamente el motivo por el que México se consideraba un "mediador honesto" sobre el tema, que podía ayudar a tender puentes entre los países en conflicto. El Sr. Pérez Motta fue contactado por funcionarios de la Secretaría inmediatamente antes del inicio de la Conferencia Ministerial de Doha para preguntarle si creía que el Secretario estaría dispuesto a asumir el papel. Una petición de este tipo, aparentemente de último minuto, podía parecer a las personas no iniciadas una mala planificación, pero había un motivo fundamental para este planteamiento: como la petición se hacía pocos días antes de la Conferencia Ministerial, no quedaba tiempo para que el Secretario fuera "captado" por los defensores de ninguna de las posiciones.

La clave de estas negociaciones, así como de la posterior evolución del acuerdo prescrita por los Ministros en Doha, era que los Estados Unidos querían iniciar una nueva ronda. La cuestión del Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, tomada en sí misma, hacía de Washington un perdedor: casi todos los posibles cambios que pudieran imaginarse del texto vigente del Acuerdo sobre los ADPIC dañarían los intereses de la industria farmacéutica estadounidense. No obstante, la estrategia del Sr. Zoellick en Doha se basaba en dar a todos los demás Miembros de la OMC un motivo de interés por la ronda y (como se analiza en el capítulo 11) tuvo éxito con todos salvo con la India. Para ello, era necesario que hiciera una serie de concesiones estratégicas, y este tema era una de ellas. Moviéndose en la dirección de la Opción 1 en Doha, y posteriormente suavizando la oposición de los Estados Unidos al texto del acuerdo que resultó de este mandato, ayudó a lograr el objetivo más amplio de lanzar la ronda y mantenerla viva.

El momento decisivo en la negociación de la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública se produjo cuando los delegados aprobaron un nuevo párrafo 4 que reflejaba los intereses de los países en desarrollo. El texto, patrocinado por el Brasil y los Estados Unidos, se reproduce en el recuadro 10.1. La redacción de este párrafo era una amalgama de las opciones 1 y 2, pero tomó prestado más de la primera que de la segunda.

La aprobación de esta declaración fue solo una solución provisional, ya que en su párrafo 6 se establecía la búsqueda de una pronta solución para los problemas que se planteaban a los

países que pudieran tener "dificultades para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias". Los Miembros buscaron de nuevo a los diplomáticos mexicanos para que ayudasen a encontrar una solución. El Sr. Pérez Motta no sabía en aquel momento de la Conferencia Ministerial que sería nombrado Presidente del Consejo de los ADPIC el año siguiente, con el mandato de concluir las negociaciones sobre esta cuestión en el plazo de un año. En 2002, dedicó la mayor parte de su tiempo a solucionar este problema e inició un proceso ascendente en el que intervinieron más los embajadores que los ministros. Para ello fue también necesario que rechazara los esfuerzos de Washington por influir en las negociaciones a través de Ciudad de México. Este aspecto del proceso se describirá en el capítulo 14, cuando analicemos el papel de los presidentes en las negociaciones de la OMC.

Recuadro 10.1. Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública

Extracto del documento WT/MIN(01)/DEC/2, de 20 de noviembre de 2001.

4. Convenimos en que el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la salud pública. En consecuencia, al tiempo que reiteramos nuestro compromiso con el Acuerdo sobre los ADPIC, afirmamos que dicho Acuerdo puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos.

A este respecto, reafirmamos el derecho de los Miembros de la OMC de utilizar, al máximo, las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que prevén flexibilidad a este efecto.

5. En consecuencia, y a la luz del párrafo 4 *supra*, al tiempo que mantenemos los compromisos que hemos contraído en el Acuerdo sobre los ADPIC, reconocemos que estas flexibilidades incluyen lo siguiente:

a. Al aplicar las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público, cada disposición del Acuerdo sobre los ADPIC se leerá a la luz del objeto y fin del Acuerdo tal como se expresa, en particular, en sus objetivos y principios.
b. Cada Miembro tiene el derecho de conceder licencias obligatorias y la libertad de determinar las bases sobre las cuales se conceden tales licencias.
c. Cada Miembro tiene el derecho de determinar lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia, quedando entendido que las crisis de salud pública, incluidas las relacionadas con el VIH/SIDA, la tuberculosis, el paludismo y otras epidemias, pueden representar una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia.
d. El efecto de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC que son pertinentes al agotamiento de los derechos de propiedad intelectual es dejar a cada Miembro en libertad de establecer su propio régimen para tal agotamiento sin impugnación, a reserva de las disposiciones de los artículos 3 y 4 sobre trato NMF y trato nacional.

6. Reconocemos que los Miembros de la OMC cuyas capacidades de fabricación en el sector farmacéutico son insuficientes o inexistentes podrían tropezar con dificultades para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias con arreglo al Acuerdo sobre los ADPIC. Encomendamos al Consejo de los ADPIC que encuentre una pronta solución a este problema y que informe al respecto al Consejo General antes del fin de 2002.

Las negociaciones que el Sr. Pérez Motta encabezó produjeron finalmente la Decisión sobre la aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, adoptada por el Consejo General el 30 de agosto de 2003. En este acuerdo se aclaran las normas que afectan a las licencias obligatorias para la exportación de productos farmacéuticos. En el párrafo 2 de esa Decisión (documento WT/L/540 de la OMC) se establece que si se cumplen las condiciones que establece la propia Decisión:

> Se eximirá a un Miembro exportador del cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en virtud del apartado f) del artículo 31 del Acuerdo sobre los ADPIC con respecto a la concesión por ese Miembro de una licencia obligatoria en la medida necesaria para la producción de un producto o productos farmacéuticos y su exportación a un Miembro o Miembros importadores habilitados [...].

Las condiciones establecidas exigían (entre otras cosas) que el Miembro o Miembros importadores habilitados hicieran al Consejo de los ADPIC una notificación en la que aportasen la información necesaria para establecer que se cumplían las condiciones para esa exención, y que el Miembro exportador notificase las condiciones a que estaba sujeta la licencia obligatoria. En la Decisión también se establecía una exención para los países importadores del requisito del Acuerdo sobre los ADPIC de pagar una remuneración adecuada por las licencias obligatorias, y se añadía la prescripción de que los Miembros importadores habilitados adoptasen "medidas razonables que se hallen a su alcance ... para prevenir la reexportación de los productos que hayan sido efectivamente importados en su territorio en virtud del sistema", y se reproducía en gran parte el texto del Acuerdo sobre los ADPIC referente a la promoción de la transferencia de tecnología y la creación de capacidad.

La exención que suponía este acuerdo no pretendía ser una solución permanente que, al contrario, se pretendía conseguir a través de una enmienda del Acuerdo sobre los ADPIC. El 6 de diciembre de 2005, los Miembros de la OMC aprobaban una enmienda que haría permanentes estos cambios, pero esa enmienda no se incorporará formalmente al Acuerdo sobre los ADPIC hasta que no la hayan aceptado dos tercios de los Miembros. Aún entonces, solamente tendrá efecto para los Miembros que la hayan aceptado. La exención seguirá aplicándose a todos los restantes Miembros hasta que acepten la enmienda y esta entre en vigor. Los Miembros se fijaron originalmente el plazo del 1º de diciembre de 2007 para llegar a ese nivel de dos tercios; posteriormente ese plazo se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2009 y luego hasta el 31 de diciembre de 2013. A principios de 2013, habían aprobado la enmienda 72 Miembros[26], lo que representa menos de la mitad del total de Miembros.

Estos resultados parecen haber impuesto la paz sobre la cuestión. Es notable que, a pesar de la prominencia de la cuestión del Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, no se hubieran planteado asuntos de solución de diferencias en el marco de la OMC respecto de patentes de productos farmacéuticos después de 2001. Las condiciones de los acuerdos a que se llegó en Doha y después de Doha fueron recibidas con una mezcla de sentimientos por parte de los

defensores de la salud pública. Algunas organizaciones no gubernamentales, como Médecins Sans Frontières, se mostraron satisfechas con el equilibrio conseguido en este acuerdo; en un estudio de Médecins Sans Frontières de 2003 se sostenía que "[c]ada país debe poder diseñar y administrar su sistema de patentes en defensa de sus mejores intereses nacionales, utilizando las flexibilidades que establece el Acuerdo sobre los ADPIC" (Boulet y otros, 2003: 24). Las principales preocupaciones que manifestaron no se referían a la situación en la que se encontraban las normas de la OMC sino con respecto a las modificaciones ulteriores que se estaban entonces estudiando en la OMPI. Tras señalar que "en muchos países, las patentes dificultan el acceso público a medicamentos que salvan vidas", ya que "los beneficios se ponen delante de la salud pública", en el estudio se observa que "[e]sta tendencia puede empeorar a causa de las negociaciones en curso en la OMPI para elaborar un 'Tratado sobre el Derecho Sustantivo de Patentes', un tratado mundial que se basará muy probablemente en las normas sobre patentes vigentes en los países ricos" (*Ibid.*). Ese tratado siguió siendo objeto de negociación durante otros dos años en la OMPI, pero finalmente las negociaciones se suspendieron en 2006 cuando quedó claro que no se superarían las diferencias entre los países.[27] En la comunidad preocupada por la salud pública se manifestaron otras voces que adoptaban una postura más precavida al interpretar los resultados de las negociaciones en la OMC. "La Declaración de Doha y la Decisión sobre el párrafo 6 no han resuelto el problema del acceso a medicinas a precios razonables" -según Kerry y Lee (2003)- quienes pedían "una simplificación de su contenido para permitir su aplicación real" e instaban a que "se reconociese que la protección de la salud pública en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC tiene prioridad sobre las medidas que posteriormente se adoptan en otros acuerdos comerciales".

Revisión del Acuerdo sobre Contratación Pública

La cuestión de la contratación pública se plantea desde hace mucho más tiempo que la mayoría de las demás cuestiones examinadas aquí, pues fue gradualmente integrada, aunque de forma incompleta, en el sistema del GATT a lo largo del medio siglo anterior a la creación de la OMC. La constante ha sido el carácter plurilateral del acuerdo, que lo hacía más un remanente de las prácticas del GATT anteriores a la Ronda Uruguay que parte del todo único de la etapa de la OMC. La Unión Europea había esperado cambiar esta situación en la Ronda de Doha, y había presionado para que este fuera uno de los temas de Singapur que formara parte del todo único en esa ronda, pero (como se examina en el capítulo 12) ese esfuerzo fracasó. Aunque haya sufrido numerosos cambios, entre los que se incluye el refinamiento de sus normas y la ampliación del número de sus miembros, el Acuerdo sobre Contratación Pública sigue siendo un instrumento cuyas cargas y beneficios se limitan a los signatarios.

La contratación pública puede parecer a primera vista una cuestión que se relaciona simplemente con posibilidades de venta, pero en realidad tiene un contenido mucho mayor. Cuando los gobiernos aceptan compromisos sobre sus procedimientos de contratación pública, se encuentran también tratando cuestiones de gobernanza, márgenes preferenciales en favor de los proveedores nacionales en general y de comunidades

desaventajadas en particular, e incluso con la corrupción. En este sentido, los esfuerzos desplegados durante decenios por someter las normas de contratación pública a las disciplinas del sistema multilateral de comercio se pueden considerar la causa de unos de los primeros debates sobre la relación entre el comercio, la transparencia, la gobernanza y otras cuestiones sociales.

Como otras muchas cuestiones que finalmente se debatieron en la Ronda Uruguay, la contratación pública era un tema que se planteaba desde las propuestas estadounidenses a la Conferencia de La Habana de 1946.[28] Los proyectos de artículo 8 (trato NMF) y artículo 9 (trato nacional) del proyecto de los Estados Unidos de Carta de la OIC, hacían referencia, respectivamente, a la adjudicación por los miembros de contratos del Estado para obras públicas y a las leyes y reglamentos que regían la adquisición, por organismos gubernamentales, de suministros para uso público no adquiridos por las fuerzas armadas ni destinados a ellas. Esta es una de las esferas en las que el proyecto final de la Carta de La Habana era menos ambicioso que la posición inicial de los Estados Unidos, pues representantes de los gobiernos (en particular del Reino Unido) habían planteado objeciones. La contratación pública no estaba expresamente abarcada por las disposiciones del proyecto que establecían el trato NMF (artículo 16) o el trato nacional. Al contrario, en la disposición referente al trato nacional (artículo 18) se establecía expresamente que sus prescripciones "no se aplicarán a las leyes, las reglamentaciones o los requisitos que rijan la obtención, por las dependencias gubernamentales, de productos comprados para fines gubernamentales". Lo más cerca que la Carta de La Habana llegó a someter la contratación pública a las disciplinas propias del régimen de comercio fue un elemento de las disposiciones sobre el comercio estatal (artículo 29) que exigía en términos bastante vagos "un tratamiento justo y equitativo" para "las importaciones de productos comprados para satisfacer propósitos gubernamentales". Esta Carta de la OIC, como se examinó en el capítulo 2, sobrevivió a las negociaciones internacionales pero no a la política interna de los Estados Unidos.

Las muy limitadas disposiciones sobre contratación pública del GATT de 1947 seguían la pauta establecida en la Carta de La Habana. En el artículo III (Trato nacional) se establece explícitamente en el párrafo 8 a) que:

> Las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos gubernamentales, de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial.

Igualmente, en el párrafo 2 del artículo XVII, relativo a las empresas comerciales del Estado, se establece que las disposiciones de este artículo "no se aplicarán a las importaciones de productos destinados a ser utilizados inmediata o finalmente por los poderes públicos o por su cuenta, y no para ser revendidos o utilizados en la producción de mercancías destinadas a la venta". Lo más cerca que el GATT de 1947 llegó a una liberalización de las prácticas de contratación pública fue la repetición de la fórmula de la Carta de La Habana en el párrafo 2

del artículo XVII, que establece que "cada parte contratante concederá un trato equitativo al comercio de las demás partes contratantes" respecto de las importaciones de productos destinados a ser utilizados por los poderes públicos.

Aunque Washington era anteriormente *demandeur* y Londres desempeñaba inicialmente el papel de escéptico, en 1962 los papeles habían cambiado. Después de que los Estados Unidos aumentaran el nivel de preferencia nacional en los contratos de defensa, que pasó del 6% al 50%, fue el Reino Unido (junto con Bélgica) el que planteó objeciones, presentando su reclamación a lo que todavía era la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). El año siguiente, después de la transformación de la OECE en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la institución renacida inició una labor analítica en esta esfera. Su objetivo inicial era conciliar las prácticas distintas de los Estados Unidos y de lo que entonces era todavía la Comunidad Económica Europea, en un momento en que este último bloque estaba empezando a abrir sus prácticas de contratación pública entre sus Estados miembros. El análisis de la OCDE resultó frenado por las muchas diferencias no solo en la práctica sino incluso en la terminología de la contratación. No obstante, a finales del decenio de 1960 se había avanzado ya lo suficiente como para que los Estados Unidos volvieran a proponer un acuerdo formal sobre contratación pública. Las negociaciones prosiguieron en la OCDE hasta mediados del decenio de 1970 y dieron lugar a un proyecto de instrumento de la OCDE, pero las conversaciones quedaron atrapadas en los detalles. La incapacidad de los países miembros de la OCDE de resolver sus diferencias, sumada al interés manifestado por algunos países en desarrollo que veían la posibilidad de aumentar sus exportaciones, llevaron al traslado de estas conversaciones de la OCDE a la Ronda de Tokio a mediados de 1976. El Acuerdo resultante de estas negociaciones en el GATT se basó en el incompleto Proyecto de Instrumento sobre políticas, procedimientos y prácticas de contratación pública, de la OCDE. Al final, en la práctica si no formalmente, era en gran medida un acuerdo de la OCDE pues la mayoría de los miembros de la OCDE lo firmaron, pero fueron pocas las demás partes contratantes del GATT que lo hicieron.

El Acuerdo ha estado en frecuente evolución desde la Ronda de Tokio. La evolución se produjo a veces durante rondas de negociación, pero no dentro de ellas. Las partes contratantes del GATT modificaron el Acuerdo en 1986 para ampliar su ámbito e incluir no solo las compras propiamente dichas sino toda forma de adquisición (por ejemplo, el arrendamiento financiero y el alquiler), rebajar el valor de umbral, reforzar las normas de no discriminación y mejorar las disciplinas relativas a los procedimientos de licitación. Ese mismo año se iniciaron negociaciones para realizar reformas más profundas pero, técnicamente, no formaron parte de la contemporánea Ronda Uruguay. Esta separación tenía una importancia que no se limitaba solo al procedimiento, porque si las negociaciones relativas al Acuerdo formaran parte orgánicamente de la Ronda eso hubiera supuesto incluir los resultados en el ámbito del todo único lo que hubiera puesto fin a la condición plurilateral del Acuerdo. No obstante, estas negociaciones avanzaron al mismo ritmo que el resto de la Ronda y, al final, produjeron un nuevo Acuerdo sobre Contratación Pública, que firmaron en la Conferencia Ministerial de Marrakech de 1994 las partes en el acuerdo inicial más la República de

Corea.[29] Este nuevo instrumento con frecuencia se confunde con el anterior acuerdo no solo porque sigue siendo un acuerdo plurilateral sino también porque empezó en gran medida con el mismo grupo de signatarios (véase el cuadro 10.3) y se conoce generalmente por las iniciales (ACP).

El nuevo ACP entró en vigor a principios de 1996. Su alcance iba más allá de las adquisiciones de mercancías por los gobiernos centrales y abarcaba también las adquisiciones de servicios (incluidas las obras públicas y los servicios públicos) y las adquisiciones realizadas por los gobiernos subcentrales. El alcance exacto del acuerdo para cada miembro está determinado por las listas nacionales de entidades contratantes y de servicios anexas al Acuerdo. El ACP se aplica a los contratos cuyo valor es superior a ciertos umbrales, de modo que quedan incluidas en su ámbito las adquisiciones de bienes y servicios por los gobiernos centrales de un valor superior a 130.000 derechos especiales de giro (DEG), alrededor de 176.000 dólares EE.UU. en 1996. Los umbrales son superiores para las entidades de los gobiernos subcentrales (generalmente próximos a 200.000 DEG), los servicios públicos (alrededor de 400.000 DEG) y los contratos de construcción (en general 5 millones de DEG).

Cuadro 10.3. Partes en el Acuerdo sobre Contratación Pública

	Partes iniciales en el Acuerdo de la Ronda de Tokio	Nueva parte cuando el ACP de la Ronda Uruguay entró en vigor	Miembros que se adhirieron al ACP entre 1997 y 2012	Miembros en proceso de adhesión en 2013
Países desarrollados	Austria* Canadá Comunidades Europeas y sus Estados miembros Estados Unidos Finlandia* Japón Noruega Suecia* Suiza	–	Bulgaria (2007)* Chipre (2004)* Eslovenia (2004)* Estonia (2004)* Hungría (2004)* Islandia (2001) Letonia (2004)* Lituania (2004)* Malta (2004)* Polonia (2004)* República Checa (2004)* República Eslovaca (2004)* Rumania (2007)*	Nueva Zelandia
Países en desarrollo	Israel	Corea, Rep. de	Armenia (2011) Hong Kong, China (2007) Singapur (1997) Taipei Chino (2001)	Albania China Georgia Jordania Moldova, Rep. de Omán Panamá República Kirguisa Ucrania

Fuente: Secretaría de la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/memobs_s.htm.

Nota: * País que posteriormente pasó a formar parte de la Unión Europea. Todos los países que eran partes en el Acuerdo de la Ronda de Tokio eran también partes en el ACP de la Ronda Uruguay cuando este Acuerdo entró en vigor.

Lo mismo que el ACP se revisó contemporáneamente con la Ronda Uruguay, los signatarios de este acuerdo plurilateral lo revisaron en negociaciones paralelas a la Ronda de Doha. Los Estados Unidos presionaban desde hacía tiempo para reformar el ACP, mientras que el Japón y la Unión Europea se resistían a esta iniciativa. Según los Estados Unidos, si todos los Miembros de la OMC aceptasen unas normas básicas de transparencia y debido proceso aumentaría mucho la confianza en la integridad de las decisiones en materia de contratación pública. Los primeros pasos en esta dirección se dieron en la Conferencia Ministerial de Singapur, de 1996. Algunos países en desarrollo manifestaron un apoyo cauteloso a esta idea en la Conferencia Ministerial, en la que la India promovió el objetivo limitado de llegar a un acuerdo sobre el procedimiento que previera la transparencia y Suriname se mostró favorable a que un grupo de trabajo estudiara y elaborara directrices para establecer unas normas multilaterales relativas a la licitación. Filipinas pedía un examen de las posibles ventajas netas que podrían obtener los Miembros que no se adhirieran al ACP. Otros países o bien se oponían a que se entablaran negociaciones en esta esfera o proponían exenciones, entre ellos, Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional. Los Ministros llegaron a un compromiso al establecer un grupo de trabajo sobre "las prácticas de contratación pública, que tenga en cuenta las políticas nacionales". Esa matización de la Declaración Ministerial de Singapur relativa a las políticas nacionales respondía a las preocupaciones del Japón.

La inclusión de esta cuestión entre los temas de Singapur significaba no solo la posibilidad de que se realizaran nuevas reformas del ACP sino, más importante, que se ampliara el ámbito de sus disciplinas para abarcar a todos los Miembros de la OMC a través del mecanismo del todo único. Tal cosa no sucedió. Como se analiza en el capítulo 12, este fue uno de los temas de Singapur que se retiraron de la mesa de negociación después de la Conferencia Ministerial de Cancún.

En el párrafo 26 de la Declaración de Doha, los Ministros aceptaban provisionalmente la celebración de negociaciones que "se [basaran] en los progresos realizados [...] en el Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública". Las negociaciones "se [limitarían] a los aspectos relativos a la transparencia y por consiguiente no [restringirían] las posibilidades de los países de dar preferencias a los suministros y proveedores nacionales", y tendrían el complemento de "la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad adecuados, durante las negociaciones y después de su conclusión". Sin embargo, en una cláusula que reproducía el texto dedicado a otros temas de Singapur, en la Declaración se establecía en concreto que las negociaciones tendrían lugar después de la siguiente Conferencia Ministerial (es decir, la de Cancún) "sobre la base de una decisión que se [habría] de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones". El tema no sobrevivió a la debacle de Cancún, de la que solo sobrevivió intacto uno de los temas de Singapur, la facilitación del comercio.

El Director General Supachai Panitchpakdi había esperado incluir la contratación pública en el paquete de Cancún. Se encontró con la firme oposición de Malasia, que había recurrido mucho a preferencias en la contratación pública para mejorar la situación económica de los

nativos de Malasia (McCrudden y Gross, 2006) y, a pesar de sus numerosos intentos de ganarse a Kuala Lumpur, fue incapaz de convencer a dicho país de que pusiera término a su oposición. El Sr. Supachai, considerando la cuestión retrospectivamente, creía que el paquete habría podido aprobarse si se hubiera mantenido en la mesa de negociación la contratación pública, porque si hubiera sido así (y se hubiera mantenido junto con la facilitación del comercio) habría servido de base para iniciar una nueva ronda.[30]

El tema fue así retirado de la mesa de negociación en Doha, pero todavía se consideró en negociaciones que se celebraron contemporáneamente con la ronda, pero bastante al margen de ella. Una forma de abordar la cuestión fue atraer nuevos signatarios. Como puede observarse en el cuadro 10.3, cuatro nuevos Miembros se adhirieron al Acuerdo entre 1997 y 2012, y otros nueve (incluida China) habían iniciado el proceso de adhesión. Los signatarios del ACP también recurrieron al programa incorporado, ya que el párrafo 14 del artículo V del ACP preveía un examen de la aplicación del Acuerdo. Este examen, que se inició en 1997, tenía por objetivo ampliar el ámbito del Acuerdo y eliminar medidas y prácticas discriminatorias. Después de las negociaciones que se llevaron a cabo durante 1997 y posteriormente, el Comité de Contratación Pública aprobó un ACP revisado en marzo de 2012. Se trataba de un paso fundamentalmente técnico que se producía después de la verificación definitiva y el examen jurídico de los resultados de las negociaciones que exigía una decisión de la Conferencia Ministerial de Ginebra de diciembre de 2011. El texto revisado incorporaba nuevas flexibilidades para las partes con respecto a los compromisos en materia de procedimiento, reforzando al mismo tiempo la función del ACP como instrumento de la gobernanza en el sector de la contratación pública, y tenía el objetivo de facilitar la adhesión de países en desarrollo.

El texto del ACP no fue aclarado en ningún asunto importante de solución de diferencias. Hasta 2012 solo hubo cuatro asuntos en los que se trataba del ACP (dos de los cuales estaban motivados por la misma cuestión), lo que hace que este Acuerdo sea uno de los menos polémicos de la OMC. Todos los asuntos fueron iniciados entre 1997 y 1999. Por orden cronológico, son una reclamación de la CE relativa a un procedimiento de licitación japonés para la adquisición de un satélite multifuncional, unas reclamaciones conjuntas de la CE y el Japón contra los Estados Unidos con motivo de una ley de Massachusetts cuyo objetivo era castigar a Myanmar[31] y una reclamación de los Estados Unidos relativa a las prácticas de contratación del Organismo de Construcción de Aeropuertos de Corea. El primer asunto se solucionó fuera del mecanismo de solución de diferencias, el segundo quedó desprovisto de contenido cuando un tribunal federal de los Estados Unidos dictó sentencia contra la ley del estado por motivos constitucionales, y en el tercer asunto los Estados Unidos no pudieron sustentar con pruebas su reclamación contra la República de Corea.

Notas

1 Obsérvese que aunque el artículo XIX del AGCS haga referencia a "rondas", del contexto se deduce claramente que se trataba de rondas dedicadas específicamente a los servicios y no necesariamente a otros temas (aunque tampoco se excluía esa posibilidad).

2 Este ha sido un punto de perpetuo conflicto en el ordenamiento jurídico estadounidense, pues algunos miembros del Congreso sostienen que los compromisos asumidos por el poder ejecutivo con otros países (tanto si el derecho vigente no está en conflicto con esos compromisos, como en caso contrario) solo son legítimos si son aprobados por el Congreso.

3 Estos sectores, enumerados en la Declaración de Acción Administrativa que acompañaba a dicha Ley, son el equipo agrícola, el equipo de construcción, los aguardientes destilados, los productos electrónicos, los muebles, el equipo médico, los metales no ferrosos, las semillas oleaginosas y sus productos, el papel y los productos del papel, los productos farmacéuticos, el equipo científico, el acero, los juguetes y los productos de madera. La Ley establece además que el Presidente debe recibir asesoramiento de los comités asesores del sector privado y de la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de los Estados Unidos antes de aprobar ningún acuerdo y debe informar de los resultados a los comités de comercio del Congreso. Estos comités disponen de 60 días para plantear objeciones, pero si no lo hacen en ese plazo el acuerdo puede entrar en vigor sin otras medidas ulteriores.

4 Los Miembros que participan en las negociaciones de un acuerdo internacional sobre los servicios, denominados colectivamente "los auténticos buenos amigos de los servicios", son: Australia; Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; Estados Unidos; Hong Kong, China; Islandia; Israel; Japón; México; Noruega; Nueva Zelandia; Pakistán; Panamá; Perú; República de Corea; Suiza; Taipei Chino; Turquía y Unión Europea.

5 Debe observarse que algunos negociadores y funcionarios de la Secretaría que participaron en esas negociaciones adoptaron la postura de que si no habían concluido estos aspectos de las negociaciones no era porque no habían podido sino porque no se les había dado tiempo suficiente.

6 Entrevista del autor con el Sr. Harbinson, 24 de enero de 2013.

7 En Key (2005) se analizan estos hechos.

8 Entre estos 29 Miembros figuraba el Brasil, pero este Miembro nunca ratificó los compromisos que había firmado.

9 La UE-15 se contaba como un Miembro.

10 Presentadas por Australia, Canadá, Estados Unidos, Filipinas, Honduras, Hungría, India, Mauricio, Nicaragua, Pakistán, Perú, Senegal, Suiza, Tailandia, Turquía y República Bolivariana de Venezuela.

11 Los Estados Unidos presentaron una exención limitada del trato NMF en el sector de los seguros, aplicable en caso de cesión forzosa de la participación estadounidense en empresas proveedoras de servicios de seguros que operasen en países Miembros de la OMC.

12 Véase *Servicios de Transporte Marítimo: Nota de antecedentes preparada por la Secretaría*, documento S/C/W/315 de la OMC, de 7 de junio de 2010, página 42.

13 Véase *Servicios de Transporte Marítimo: Nota documental de la Secretaría*, documento S/C/W/62 de la OMC, de 16 de noviembre de 1998, página 10.

14 Una disposición de ese párrafo establece que: "Un Miembro que considere que esta exención se aplica de manera tal que justifica una limitación recíproca y proporcionada a la utilización, venta, alquiler o reparación de embarcaciones construidas en el territorio del Miembro que se haya acogido a la exención tendrá libertad para establecer tal limitación previa notificación a la Conferencia Ministerial".

15 Los suscriptores eran: Australia; Canadá; Chile; China; Chipre; Comunidades Europeas y sus Estados miembros; Croacia; Eslovenia; Estonia; Gambia; Georgia; Guatemala; Hong Kong, China; India; Islandia; Japón; Letonia; Lituania; Malasia; Malta; México; Nigeria; Noruega; Nueva Zelandia; Pakistán; Panamá; Papúa Nueva Guinea; Perú; Polonia; República Checa; República de Corea; República Dominicana; República Kirguisa; Rumania; Singapur; Suiza; y Taipei Chino.

16 Esta petición plurilateral no se ha publicado en ningún documento de la OMC pero se puede consultar en línea en: http://commerce.nic.in/trade/Plurilateral%20Requests%20on% 20Maritime%20Transport%20 Services%20and%20 Model%20Schedule.pdf.

17 Cabe argumentar, como alternativa, que las condiciones de la adhesión de China a la OMC fueron tan importantes como el ATI, o más, pero la adhesión de China puede también considerarse que se completó durante la etapa (muy al principio) de la Ronda de Doha.

18 Los datos se pueden encontrar en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/ its2012_e/section2_e/ ii01.xls.

19 Información facilitada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2010).

20 Véase *Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial*, documento WT/MIN(98)/DEC/2 de la OMC, de 20 de mayo de 1998.

21 Véase *Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico*, documento WT/L/843 de la OMC, de 19 de diciembre de 2011.

22 Véase *Documento de reflexión sobre la ampliación del ATI: Comunicación del Canadá, el Japón, Corea, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, Singapur y los Estados Unidos*, documento G/IT/W/36 de la OMC, de 2 de mayo de 2012, página 2.

23 Los Miembros que han presentado listas son: Australia; Canadá; China; Costa Rica; Croacia; Estados Unidos; Filipinas; Hong Kong, China; Israel; Japón; Malasia; Mauricio; Montenegro; Noruega; Nueva Zelandia; Reino de Bahrein; República de Corea; Singapur; Suiza; Tailandia; Taipei Chino; y Unión Europea.

24 Véase *Consejo General: Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación*, documento WT/L/384 de la OMC, de 19 de diciembre de 2000.

25 Citado en: http://www.wto.org/spanish/news_s/pres01_s/pr220_s.htm.

26 Los Miembros que habían aceptado la enmienda eran: Albania; Argentina; Australia; Bangladesh; Brasil; Camboya; Canadá; China; Colombia; Costa Rica; Croacia; Egipto; El Salvador; Estados Unidos; ex República Yugoslava de Macedonia; Filipinas; Honduras; Hong Kong, China; India; Indonesia; Israel; Japón; Jordania; Macao, China; Marruecos; Mauricio; México; Mongolia; Nicaragua; Noruega; Nueva Zelandia; Pakistán; Panamá; Reino de Bahrein; Reino de la Arabia Saudita; República de Corea; Rwanda; Senegal; Singapur; Suiza; Taipei Chino; Togo; Uganda; Unión Europea y sus Estados miembros; y Zambia.

27 Véase OMPI en: http://www.wipo.int/patent-law/es/harmonization.htm.

28 Para un examen más detallado de las negociaciones sobre la contratación pública desde 1946 hasta la Ronda Uruguay véase Blank y Marceau (2006). Los análisis de esta sección deben mucho a este análisis. Véase también Brown-Shafii (2011).

29 Hong Kong, China, era la única economía distinta de los antiguos signatarios que se esperaba que firmara el nuevo Acuerdo en Marrakech, pero decidió no hacerlo "en protesta por la introducción de disposiciones sobre la no aplicación sectorial y disposiciones de reciprocidad en los servicios por algunos participantes" (Blank y Marceau, 2006: 45). Posteriormente se adhirió al acuerdo en 1997.

30 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.

31 La principal cuestión en este caso no era la contratación pública *per se* sino la cuestión más amplia de si las sanciones que un país impone al comercio con otro país, y a la inversión en este, por motivos políticos, se pueden aplicar de forma extraterritorial a las empresas de otro país.

Apéndice 10.1 Elementos del programa incorporado

Año	Instrumento	Objetivo	Resultados
1995	Decisión relativa a los servicios financieros	A mediados de año, los Miembros tenían libertad para mejorar, modificar o retirar la totalidad o parte de sus compromisos en el sector de los servicios financieros y establecer su posición final en cuanto a las exenciones del trato NMF en este sector.	En julio de 1995 y en noviembre de 1997 se concluyeron protocolos sobre los servicios financieros.
	Decisión relativa a las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas.	A mediados de año, los Miembros debían concluir las negociaciones "sobre una mayor liberalización del movimiento de personas físicas a efectos del suministro de servicios".	Las negociaciones concluyeron el 28 de julio de 1995 y varios Miembros mejoraron sus compromisos.
1996	Decisión relativa a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas	El informe final del Grupo de Negociación sobre Telecomunicaciones Básicas tenía que entregarse el 30 de abril de 1996.	El Documento de Referencia sobre las telecomunicaciones se concluyó en abril de 1996; el Acuerdo sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas se concluyó en abril de 1997.
	Decisión relativa a las negociaciones sobre servicios de transporte marítimo.	Las negociaciones sobre "transporte marítimo internacional, servicios auxiliares y acceso a las instalaciones portuarias y utilización de las mismas, encaminad[a]s a la eliminación de las restricciones", deberían haber concluido en junio de 1996.	Las negociaciones se suspendieron en 2000, y posteriormente fueron integradas en la Ronda de Doha.
	Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente	El Comité de Comercio y Medio Ambiente debía informar a la Conferencia Ministerial "sobre la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente ... [y] la pertinencia de los acuerdos intergubernamentales sobre el medio ambiente y su relación con el" AGCS.	El Comité adoptó su informe el 8 de noviembre de 1996 y lo presentó en la Conferencia Ministerial de Singapur.
1997	Artículo XIII del AGCS	A más tardar a principios de año debían iniciarse las negociaciones sobre la contratación pública de servicios.	Se integraron en la Ronda de Doha.
	Artículo III de la Decisión relativa a los procedimientos de notificación.	Un grupo de trabajo debía llevar a cabo un examen de todas las obligaciones y procedimientos y hacer recomendaciones al Consejo del Comercio de Mercancías a más tardar dos años después.	El grupo de trabajo presentó su informe en octubre de 1996.
	Párrafo 4 del artículo 15 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.	Antes de final de año debía empezar el examen del funcionamiento y aplicación del Acuerdo.	El examen se terminó en noviembre de 1997.
	Párrafo 7 b) del artículo XXIV del Acuerdo sobre Contratación Pública.	Antes de final de año debían entablarse negociaciones para mejorar el Acuerdo y dar "la máxima amplitud posible a su ámbito de aplicación entre todas las partes sobre la base de la mutua reciprocidad".	El Acuerdo sobre Contratación Pública se revisó en 2012.
	Artículo 6 del Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición.	Al final de 1997, la Conferencia Ministerial debía examinar las disposiciones, la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo.	El 1º de diciembre de 1997 un grupo de trabajo adoptó recomendaciones para mejorar la aplicación del Acuerdo.

Año	Instrumento	Objetivo	Resultados
1998	Artículo X del AGCS	Los resultados de las negociaciones "sobre la cuestión de las medidas de salvaguardia urgentes, basadas en el principio de no discriminación" debían ponerse en efecto para principios de año.	Se integró en la Ronda de Doha.
	Párrafo 14 del artículo V del Acuerdo sobre Contratación Pública.	A principios de año debía iniciarse un "examen detenido" del Acuerdo, con inclusión del examen de si habían de modificarse o prorrogarse las exenciones.	Las negociaciones se iniciaron; con posterioridad pasaron a formar parte provisionalmente de la Ronda de Doha.
	Párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.	A principios de año debía iniciarse el examen del funcionamiento y aplicación del Acuerdo.	El informe del examen fue adoptado en marzo de 1999.
	Decisión sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.	El examen de la disposición sobre solución de diferencias del Acuerdo Antidumping debía iniciarse a principios de año "con el fin de considerar la cuestión de si es susceptible de aplicación general".	No parece que haya habido seguimiento de esta cuestión.
	Párrafo 2 a) del artículo 9 del Acuerdo sobre Normas de Origen	Debía iniciarse un programa de trabajo sobre la armonización de las normas de origen "tan pronto como sea posible después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y se llevará a término en un plazo de tres años a partir de su iniciación".	El trabajo de armonización de las normas de origen no preferenciales no pudo terminarse dentro del plazo debido a la complejidad de las cuestiones planteadas.
	Decisión sobre aplicación y examen del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.	Antes de final de año debía realizarse un examen del ESD, y los ministros "después de la realización del examen, [debían adoptar] la decisión de mantener, modificar o dejar sin efecto tales normas y procedimientos de solución de diferencias".	El mandato del examen expiró sin consenso; posteriormente se integró en la Ronda de Doha y en el Proceso Jara.
1999	Párrafo 3 b) del artículo 27 del Acuerdo sobre los ADPIC	Los Miembros debían examinar "la protección [de] todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste".	En el párrafo 19 de la Declaración Ministerial de Doha se amplió el examen para incluir el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas y la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore.
	Artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC.	Antes de final de año debía iniciarse el examen del funcionamiento del Acuerdo y debía estudiarse si debía complementarse con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia.	En la Conferencia Ministerial de Singapur se estableció un grupo de trabajo sobre el comercio y la inversión "teniendo en cuenta ... el programa incorporado".
2000	Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.	A principios de año debían iniciarse nuevas negociaciones para lograr el objetivo "a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental".	Se integraron en la Ronda de Doha.

Año	Instrumento	Objetivo	Resultados
	Artículo XIX del AGCS	A principios de año debían iniciarse nuevas negociaciones tendentes "a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado".	Se integraron en la Ronda de Doha.
	Artículo F del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.	A principios de año debía iniciarse una evaluación del funcionamiento del mecanismo.	La evaluación se llevó a cabo; no se realizó ningún cambio.
	Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII del GATT de 1994.	Consolidaciones arancelarias: debía iniciarse un examen de la definición de "abastecedor principal" que tiene derechos de negociación en virtud del artículo XXVIII del GATT.	El Consejo del Comercio de Mercancías no encontró motivos para cambiar la norma.
	Artículo 71 del Acuerdo sobre los ADPIC.	A principios de año debía iniciarse el primero de los exámenes bienales de la aplicación del Acuerdo.	No parece que haya habido seguimiento de esta cuestión.
	Artículo III del GATT de 1994.	La Conferencia Ministerial debía examinar la exención que amparaba las leyes de cabotaje de los Estados Unidos (navegación costera).	La cuestión se plantea cada dos años en el examen de las políticas comerciales de los Estados Unidos.
Sin fecha	Párrafo 4 del artículo VI del AGCS.	El Consejo del Comercio de Servicios debe elaborar las disciplinas necesarias con respecto a las prescripciones y los procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias.	Se integró en la Ronda de Doha.
	Artículo XV del AGCS.	Los Miembros deben elaborar las disciplinas multilaterales necesarias para evitar los efectos de distorsión que pueden tener las subvenciones a los servicios y también examinar la procedencia de establecer procedimientos compensatorios.	Se integró en la Ronda de Doha.
	Artículos 23 y 24 del Acuerdo sobre los ADPIC.	Se debían entablar negociaciones sobre las indicaciones geográficas de los vinos con objeto de establecer un sistema multilateral de notificación y registro.	Se integraron en la Ronda de Doha.

Apéndice 10.2. Miembros que han contraído compromisos en sectores objeto de negociación en el marco del AGCS después de la Ronda Uruguay

	Servicios de seguros y relacionados con los seguros	Servicios bancarios y otros servicios financieros	Servicios de telecomunicaciones	Servicios de transporte marítimo
Albania	◆	◆	◆◆	◆
Angola		◆		
Antigua y Barbuda	◆		◆◆	◆
Arabia Saudita, Reino de la	◆	◆	◆◆	◆
Argentina	◆	◆	◆◆	
Armenia	◆	◆	◆◆	
Australia	◆	◆	◆◆	◆
Austria	◆	◆	◆	
Bahrein, Reino de	◆	◆	◆	
Barbados	◆		◆◆	
Belice			◆◆	
Benin		◆		◆
Bolivia, Estado Plurinacional de	◆	◆	◆	
Brasil	◆	◆		
Brunei Darussalam	◆	◆	◆◆	
Bulgaria	◆	◆	◆◆	
Cabo Verde	◆	◆	◆◆	◆
Camboya	◆	◆	◆◆	◆
Canadá	◆	◆	◆◆	◆
Chile	◆	◆	◆◆	
China	◆	◆	◆◆	
Chipre	◆	◆	◆◆	
Colombia	◆	◆	◆◆	◆
Corea, República de	◆	◆	◆◆	◆
Costa Rica		◆	◆	
Côte d'Ivoire	◆	◆	◆◆	
Croacia	◆	◆	◆◆	◆
Cuba	◆	◆	◆	◆
Djibouti			◆	
Dominica	◆		◆◆	
Ecuador	◆	◆	◆	
Egipto	◆	◆	◆◆	◆
El Salvador		◆	◆◆	
Emiratos Árabes Unidos		◆		
Eslovenia	◆	◆	◆◆	◆
Estados Unidos	◆	◆	◆◆	
Estonia	◆	◆	◆◆	◆
ex República Yugoslava de Macedonia	◆	◆	◆	

	Servicios de seguros y relacionados con los seguros	Servicios bancarios y otros servicios financieros	Servicios de telecomunicaciones	Servicios de transporte marítimo
Filipinas	◆	◆	◆	◆
Finlandia	◆	◆	◆	◆
Gabón	◆	◆		
Gambia	◆	◆	◆	◆
Georgia	◆	◆	◆◆	◆
Ghana	◆	◆	◆◆	◆
Granada	◆		◆◆	
Guatemala	◆	◆	◆	
Guyana	◆	◆	◆	
Haití	◆	◆		
Honduras	◆	◆	◆*	
Hong Kong, China	◆	◆	◆◆	◆
Hungría	◆	◆	◆◆	◆
India	◆	◆	◆	
Indonesia	◆	◆	◆◆	◆
Islandia	◆	◆	◆◆	◆
Islas Salomón	◆	◆		
Israel	◆	◆	◆◆	
Jamaica	◆		◆◆	◆
Japón	◆	◆	◆◆	◆
Jordania	◆	◆	◆◆	◆
Kenya	◆	◆	◆◆	
Kuwait, Estado de		◆		
Lesotho	◆	◆	◆	
Letonia	◆	◆	◆◆	◆
Liechtenstein	◆	◆	◆	
Lituania	◆	◆	◆◆	◆
Macao, China	◆	◆		
Malasia	◆	◆	◆	◆
Malawi		◆		
Malta	◆	◆	◆◆	◆
Marruecos	◆	◆	◆◆	
Mauricio	◆	◆	◆	
México	◆	◆	◆◆	
Moldova, República de	◆	◆	◆◆	◆
Mongolia	◆	◆	◆	
Montenegro			◆*	
Mozambique		◆		
Myanmar				◆
Nepal	◆	◆	◆◆	
Nicaragua	◆	◆	◆	
Nigeria	◆	◆	◆	◆
Noruega	◆	◆	◆◆	◆
Nueva Zelandia	◆	◆	◆◆	◆
Omán	◆	◆	◆◆	◆

	Servicios de seguros y relacionados con los seguros	Servicios bancarios y otros servicios financieros	Servicios de telecomunicaciones	Servicios de transporte marítimo
Pakistán	◆	◆	◆◆	
Panamá	◆	◆	◆	
Papúa Nueva Guinea		◆	◆◆	◆
Paraguay	◆	◆		
Perú	◆	◆	◆◆	◆
Polonia	◆	◆	◆◆	
Qatar	◆	◆		
República Checa	◆	◆	◆◆	
República Dominicana	◆	◆	◆◆	
República Eslovaca	◆	◆	◆◆	
República Kirguisa	◆	◆	◆◆	◆
Rumania	◆	◆	◆◆	
Saint Kitts y Nevis			◆	◆
San Vicente y las Granadinas	◆			◆
Santa Lucía	◆			◆
Senegal	◆	◆	◆◆	◆
Sierra Leona	◆	◆		◆
Singapur	◆	◆	◆◆	◆
Sri Lanka	◆	◆	◆◆	
Sudáfrica	◆	◆	◆◆	
Suecia	◆	◆	◆	
Suiza	◆	◆	◆◆	
Suriname			◆◆	
Tailandia	◆	◆	◆	◆
Taipei Chino	◆	◆	◆◆	
Tonga	◆	◆	◆◆	◆
Trinidad y Tabago	◆		◆◆	◆
Túnez	◆	◆	◆	
Turquía	◆	◆	◆	◆
Ucrania	◆	◆	◆◆	◆
Uganda			◆◆	
Unión Europea*	◆	◆	◆◆	◆
Uruguay	◆	◆		
Vanuatu			◆*	
Venezuela, República Bolivariana de	◆	◆	◆	◆
Viet Nam	◆	◆	◆◆	◆
Zimbabwe		◆	◆	

Fuente: Compilación de datos procedentes de la base de datos sobre servicios de la OMC (http://tsdb.wto.org/Default.aspx) y de información facilitada por la División de Servicios de la OMC.

Notas: No se dispone de datos sobre la República Democrática Popular Lao, la Federación de Rusia y Samoa. * Algunos miembros de la UE han asumido compromisos propios, pero se trata generalmente de países que se adhirieron a la Unión Europea después de 1995.

◆ =El Miembro ha asumido un compromiso con respecto a este sector.

◆ ◆ = El Miembro ha asumido un compromiso con respecto al sector de las telecomunicaciones y ha adoptado también el Documento de Referencia.

◆* = El Miembro ha adoptado el Documento de Referencia pero no ha asumido ningún compromiso con respecto al sector de las telecomunicaciones.

11 El inicio de una ronda: de Singapur a Doha pasando por Seattle

> Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, la edad de la sabiduría, y también de la locura; la época de las creencias y de la incredulidad; la era de la luz y de las tinieblas; la primavera de la esperanza y el invierno de la desesperación. Todo lo poseíamos, pero no teníamos nada; caminábamos en derechura al cielo y nos extraviábamos por el camino opuesto. En una palabra, aquella época era tan parecida a la actual, que nuestras más notables autoridades insisten en que, tanto en lo que se refiere al bien como al mal, solo es aceptable la comparación en grado superlativo.
>
> Charles Dickens
> *Historia de dos ciudades* (1859)

Introducción

Seattle y Doha son dos ciudades muy distintas en las que se representaron dramas también muy distintos en 1999 y 2001. Para los defensores del libre comercio, la Conferencia Ministerial de Seattle fue el peor de los tiempos que, como debe ser, tuvo lugar en un invierno de desesperación. Los delegados que se dirigían desde sus hoteles al Washington State Convention and Trade Center tuvieron que atravesar calles llenas de furia y gases lacrimógenos, y las duras palabras que se oyeron en el centro de conferencias y en sus alrededores ahogaron las conversaciones normalmente educadas de los diplomáticos que dejaron la ciudad sin haber podido iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. En comparación, Doha parecía abrir paso al mejor de los tiempos, si no a una era de sabiduría al menos a una de mayor esperanza y experiencia. Los temores por la seguridad después del 11 de septiembre en Doha, quemada por el sol, eran mucho mayores que en Seattle, y de hecho es posible que algunos delegados se preguntaran si caminaban en derechura al cielo o se extraviaban en el camino opuesto, como dijo Dickens tan delicadamente, pero al final llevaron a término lo que tenían que hacer. En lugar del proyecto de Seattle, con sus aparentemente infinitos corchetes (véase el recuadro 11.1) y puntos de fricción, elaboraron y aprobaron una Declaración Ministerial que dio inicio a una nueva ronda.

La Declaración Ministerial de Doha se inscribe en la mejor tradición de ambigüedad constructiva del GATT. Igual que la Declaración que dio inicio a la Ronda Uruguay no había aclarado el lugar exacto que ocupaba el comercio de servicios en la nueva ronda, tampoco la Declaración de Doha reservó un lugar preciso para los temas de Singapur (la inversión, la

contratación pública, la política de competencia y la facilitación del comercio). En la Declaración de Doha también se abordaron de forma constructivamente ambigua temas como el comercio de productos agropecuarios y la legislación antidumping. Pero a diferencia de la Ronda Uruguay, donde la confianza de los países fue creciendo a medida que avanzaban las negociaciones, los negociadores de la Ronda de Doha mostraron en general más cautela que ambición.

Recuadro 11.1. Corchetes y texto tachado

Cuando los negociadores ven unos corchetes en un texto, lo que contemplan es la lista de "tareas pendientes", de asuntos sobre los que decidir. Los corchetes a veces contienen solo una elipsis, como en [...], lo que significa que todavía no se ha propuesto ningún texto. Esta situación es especialmente común en las primeras etapas de elaboración de un texto, cuando los redactores se centran más en la estructura general que en el contenido detallado del documento. Posteriormente, es posible que esos espacios entre corchetes se rellenen con una serie de palabras o números, lo que indica que se ha propuesto un texto pero todavía no se acordado. Los corchetes pueden presentarse también en series de dos o más pares que encierran cada uno un texto, presentando así distintas alternativas, por ejemplo, [3][4] y [negociaciones][consultas].

En el penúltimo proyecto de Declaración Ministerial de Doha se encuentra un ejemplo sencillo, pero significativo. Una frase en el párrafo dedicado a la agricultura establece que: "Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha, nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación[, con miras a su remoción progresiva]; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". La Comunidad Europea consintió en un aumento importante del nivel de ambición de la ronda cuando convino en que se suprimieran estos corchetes y aceptó el texto encerrado en ellos.

Por poner otro ejemplo, examinemos estos fragmentos de un proyecto de texto se Doha sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Una disposición daría a cinco países africanos flexibilidad en sus compromisos, estableciendo que "podrán utilizar [6][8] puntos porcentuales adicionales en la flexibilidad" que "solo se utilizarán respecto de las líneas arancelarias comprendidas en los sectores de las prendas de vestir [y el calzado]" respecto de los cuales estos países "se beneficiarán de un período de gracia de [3][5] años". Así pues, la flexibilidad que se ofrece en esta sección puede tener un significado mayor o menor, tener un ámbito mayor o menor y una duración mayor o menor dependiendo de qué opción entre corchetes se elija.

En un texto se pueden emplear otras convenciones para indicar que se barajan diferentes versiones. A veces se ofrecen distintas variantes de párrafos enteros sin usar corchetes, sino separadas por la conjunción "o", o identificadas como "Opción 1" y "Opción 2".

En un proyecto de texto se puede utilizar también el ~~texto tachado~~ para indicar que se ha suprimido un texto y el subrayado para indicar que el texto es nuevo. Por ejemplo, en el texto antidumping de 2008 se establece que: "Se ~~deberá advertir~~ advertirá de la visita a las empresas de que se trate con suficiente antelación". Esta presentación indica normalmente que no hay opciones alternativas entre corchetes con esas dos redacciones, sino que "deberá advertir" estaba anteriormente en el texto (sin corchetes) y los negociadores acordaron sustituir esa fórmula por "advertirá", que es más fuerte.

Más tarde abandonaron tres de los cuatro nuevos temas que habían adoptado provisionalmente en Doha y progresaron con lentitud en los temas más tradicionales de las negociaciones comerciales multilaterales. Con el paso del tiempo, algunos participantes y observadores llegaron a considerar que la Conferencia Ministerial de Doha fue un gran éxito táctico dentro de un gran fracaso estratégico y admiraron la habilidad con la que se logró el acuerdo de iniciar la ronda, pero sobre todo cuestionaron la conveniencia de haber acometido ese camino. Otros, con un carácter más optimista, vieron en la Conferencia Ministerial de Doha un modelo que negociadores posteriores harían bien en emular, que mostraba que efectivamente era factible que los Miembros de esta organización concluyeran acuerdos que representaban ganancias para todos ellos.

Este capítulo se centra en el éxito táctico, dejando el análisis de las dudas estratégicas para el capítulo 12. La Conferencia Ministerial de Doha redimió a una institución que solo dos años antes se encontraba sumida en su mayor crisis. Demostró la importancia de una preparación minuciosa por parte de la Secretaría y los Miembros, así como la necesidad de elaborar una estrategia de negociación coherente, adaptable y pragmática que equilibre los intereses de las distintas facciones que puedan formarse entre los Miembros.

Antes de Seattle o de Doha vino Singapur, sede de la primera Conferencia Ministerial de la OMC, que es una ciudad Estado que prestó su nombre al ya mencionado cuarteto de temas espinosos. En este capítulo se examinan los acontecimientos que se produjeron entre la Primera y la Cuarta Conferencia Ministerial, pero pasa por encima de la Segunda. La Conferencia Ministerial de Ginebra de 1998 fue más que nada una representación, pues se aprovechó la ocasión para celebrar el 50º aniversario del sistema multilateral de comercio, aunque también tuvo algún contenido. En ella los ministros firmaron la Declaración sobre el Comercio Electrónico y avanzaron en las conversaciones relativas a la aplicación, cuestiones ambas abordadas en el capítulo anterior. No obstante, por motivos de continuidad no se trata en este capítulo.

El debate sobre el inicio de una ronda

Antes de examinar el camino que llevó de Singapur a Doha, es útil considerar el contexto general. Los Miembros de esta nueva organización se encontraron ante dos cuestiones relacionadas entre sí en los años siguientes a la Ronda Uruguay. Primera, ¿debían entablar nuevas negociaciones que fueran más allá de lo ya previsto en el programa incorporado? Segunda, en caso de que entablaran negociaciones, ¿qué cuestiones deberían estar sobre la mesa de negociación? Las respuestas que finalmente dieron fueron que definitivamente era aconsejable celebrar nuevas negociaciones y que estas debían organizarse siguiendo el modelo de la Ronda Uruguay, con un programa integrado por los temas habituales más los temas de Singapur. El aparente consenso sobre estos puntos, no obstante, ni era universal ni estable, como resultaría claro en el desarrollo posterior de la ronda.

La Comunidad Europea fue el principal proponente de la nueva ronda y Sir Leon Brittan, en su calidad de Comisario de Comercio de la CE entre 1993 y 1999, su principal defensor dentro

de Europa. "Mis motivos eran extremadamente sencillos" -recordaría posteriormente-. "Habíamos conseguido en la Ronda Uruguay la mayor liberalización lograda nunca de una sola vez", pero había espacio para ir mucho más allá:

> Al negociar y trabajar con ese fin tenía muy claro que había muchísima más liberalización que no se había conseguido y que no estaba en la mesa de negociación. Por consiguiente, la conclusión era muy clara, muy sencilla: "Hagamos algo más". Y el mecanismo para hacerlo en aquel momento era una nueva ronda.[1]

Sir Leon no se había dirigido primero a los Estados miembros de la CE para obtener su aprobación para los planes de iniciar una nueva ronda. Al contrario, actuó *à titre personnel* y sin interferencias importantes por lo que "los Estados miembros ni me limitaron ni entré en conflicto con ellos".[2]

La Comunidad Europea no era, de ningún modo, el único defensor de una nueva ronda, ya que varias economías emergentes y dependientes del comercio defendían también la idea. A partir de 1998, un grupo informal de 15 Miembros de la OMC de tamaño mediano se unieron para formar el grupo de Amigos de una Nueva Ronda. Entre esos miembros se contaban, además de cinco países desarrollados (Australia, Hungría, Nueva Zelandia, la República Checa y Suiza), representantes de países de América Latina (la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay) y de Asia (Hong Kong, China; la República de Corea; Singapur y Tailandia) así como de Marruecos. El Brasil y Sudáfrica no formaban parte del grupo, pero su apoyo fue fundamental. Estas dos economías emergentes "representaron papeles extremadamente importantes en la promoción del lanzamiento de la ronda [de Doha]" -recordaría posteriormente Harbinson (2009: 5)- "tanto en Ginebra como a nivel ministerial".

La mayoría de los demás países desarrollados apoyaron el inicio de una nueva ronda, aunque en diverso grado y en distintos momentos. La posición de los Estados Unidos fue a veces ambivalente o incluso enigmática, por la influencia de los cambios en el gobierno, las relaciones del Presidente con el Congreso de los Estados Unidos y los parlamentos estatales, y por los vínculos entre el comercio y otros objetivos de política exterior. Estos factores influyeron no solo en que los Estados Unidos quisieran o no nuevas negociaciones sino también en si querían que estas negociaciones se estructurasen en la forma tradicional, una ronda. El Japón también adoptó una postura precavida con respecto a una nueva ronda, en gran parte debido a la preocupación por las posibles demandas en el ámbito de la agricultura.

Las principales objeciones a una nueva ronda vinieron de los países en desarrollo que temían que cualquier cambio que se produjese en el statu quo pudiera actuar en su contra. Abrigaban preocupaciones con respecto a la aplicación de los resultados de las rondas anteriores, a la posibilidad de que la liberalización NMF de los países desarrollados erosionara los márgenes de preferencia de que disfrutaban en esos mercados y a la perspectiva de perder más del "margen de actuación" de que disponían en esferas relacionadas con el comercio. La India se consolidó como el principal crítico de la propuesta de una nueva ronda, y fue respaldado por otros Miembros como los que formaban el Grupo de países de ideas afines. Los miembros de este Grupo fueron

cambiando, pero como fundadores figuraban cuatro países de América Latina (Cuba, El Salvador, Honduras y la República Dominicana), tres países de Asia (Indonesia, Malasia y Sri Lanka), dos países de Oriente Medio (Egipto y el Pakistán) y dos países de África (Nigeria y Uganda).[3] Los miembros de este Grupo ponían en duda tanto la conveniencia de iniciar una nueva ronda como los medios que sus defensores utilizaban para defender la iniciativa.

En caso de iniciarse una nueva ronda, ¿qué cuestiones se pondrían sobre la mesa y cuáles serían sus principales objetivos? También en este aspecto fue la Comunidad Europea la que tomó la iniciativa, proponiendo varios temas que, después de un proceso de depuración y refinamiento, pasaron a denominarse los temas de Singapur. Estos temas eran: política de competencia, inversión, contratación pública y facilitación del comercio. Otras cuestiones que defendía la Comunidad Europea, sobre todo los derechos laborales, no pasaron la criba. La posición de la CE tenía componentes defensivos y también ofensivos, sobre todo en la esfera de la agricultura. Esta cuestión era el *sine qua non* para otros muchos Miembros, por lo que la Comunidad Europea aportó argumentos a favor y en contra de la ronda.

La aparente contradicción de la posición de la CE se difundió por todo el sistema ya que todos los actores y las coaliciones fundamentales tenían tanto intereses ofensivos como defensivos. Esto complicó mucho los esfuerzos para concebir una ronda ya que resultaba sumamente difícil reunir una combinación ganadora de posiciones y actores cuando lo que era bueno para un Miembro era malo para otro. O como describe brevemente Blustein (2009: 68) los grupos en conflicto:

> Los europeos querían una promesa de iniciar una nueva ronda que incluyera los temas de Singapur, lo que era anatema para los países en desarrollo. Los Estados Unidos, Australia y los grandes exportadores de productos agrícolas de América Latina querían que el programa de las negociaciones incluyera propuestas que abrieran de forma considerable los mercados agrícolas y eliminasen determinadas subvenciones agrícolas, lo que era anatema para los europeos, los japoneses, los coreanos, los noruegos y los suizos. Otro grupo de países, encabezados por el Japón, quería que en la ronda se examinaran las normas que limitaban el derecho de los países de imponer derechos antidumping, lo que era anatema para los Estados Unidos. Los estadounidenses querían que la OMC empezara a abordar la cuestión de los derechos laborales, creando al menos un grupo de trabajo que estudiase la relación entre el comercio y el trabajo, lo que era anatema para los países en desarrollo. Los países en desarrollo querían cambiar algunas de las condiciones de la Ronda Uruguay, lo que era anatema para los estadounidenses, los europeos y los japoneses.

Esta distribución de papeles es la que mejor describe la situación en que se encontraba el terreno de juego en 1999. Algunas de las posiciones que mantuvieron ciertos actores fundamentales en aquel momento cambiaron posteriormente, como en el caso de los Estados Unidos respecto de los derechos laborales. Aun así, la observación esencial sigue siendo válida: los Miembros de la OMC estaban divididos, en primer lugar, entre quienes eran favorables y quienes se oponían a una nueva ronda, e incluso entre los favorables a una nueva ronda había diferencias importantes con

respecto a lo que habría que tratar de conseguir en ella. Como se verá en el análisis que sigue, esas diferencias, que se pusieron de manifiesto en Singapur, contribuyeron al colapso desastroso de Seattle, pero se resolvieron en Doha. Uno de los motivos por los que se consiguió en Doha lo que en Seattle no se había conseguido es que en la primera Conferencia Ministerial los embajadores en Ginebra se habían limitado a reunir y trasladar sus desacuerdos a los ministros, mientras que en Doha el texto se racionalizó y se pidió a los ministros que resolvieran un número manejable de conflictos. Ahora bien, esa racionalización tuvo un coste, ya que produjo formulaciones que a la postre resultarían más ambiguas que constructivas.

La Conferencia Ministerial de Singapur

La primera Conferencia Ministerial de la OMC se celebró los días 9 a 13 de diciembre de 1996, casi exactamente tres años después del momento culminante de la Ronda Uruguay. A diferencia de las reuniones celebradas entre 1999 y 2013, ni esta Conferencia Ministerial ni la que la seguiría en 1998, más limitada, estaban directamente asociadas con el inicio o el desarrollo de la Ronda de Doha. No obstante, la cuestión de una nueva ronda ya estaba en el aire y Chile pidió que se iniciaran debates para preparar una nueva ronda de negociaciones sobre agricultura. Un negociador chileno calificaría posteriormente esta postura de "avanzadilla", pues su intención no era lograr resultados inmediatos sino más bien preparar el terreno para movimientos posteriores favorables a una nueva ronda.[4]

El aspecto más memorable de esta Conferencia Ministerial es que puso nombre a lo que más tarde se conocería como los temas de Singapur, aunque en aquel momento no estuvieran tan claros ni definidos. Los debates también se centraron en las normas fundamentales del trabajo y en la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la agricultura y los textiles. Otros logros de la Conferencia fueron la casi finalización del Acuerdo sobre Tecnología de la Información, como se analizó en el capítulo 10, así como la adopción del Plan de Acción Amplio e Integrado de la OMC para los Países Menos Adelantados (PMA) y la firma de un acuerdo de cooperación con el Fondo Monetario Internacional. En la Conferencia Ministerial se puso de manifiesto la división entre países desarrollados y en desarrollo. Aunque hubiera diferencias dentro de cada uno de estos grupos, y algunos países hicieran esfuerzos por salvar las distancias, los Miembros tendieron a dividirse de acuerdo con planteamientos previsibles Norte-Sur en casi todos los temas objeto de debate.

Las autoridades de Singapur tuvieron también que resolver un revuelo diplomático con los Estados Unidos (véase el recuadro 11.2) y hacer frente a las protestas de organizaciones no gubernamentales (ONG) escépticas ante el comercio. En la etapa final de los preparativos estaba claro que algunas ONG aprovecharían la ocasión para protestar contra la globalización en general y contra la OMC en particular, y las autoridades del país anfitrión se preguntaban cuál era la mejor forma de afrontar el problema. Una posibilidad que consideraron, pero rechazaron, fue "enviar a las ONG a Johor Bahru (ciudad vecina de Singapur en Malasia) con el fin de crear problemas logísticos" (Kesavapany, 2011: 160). Pensaron que "las ONG responderían positivamente si eran bien tratadas y se les daba la oportunidad de hacer oír su voz" (*ibid.*), por lo que optaron por albergar a las ONG en un hotel situado a un kilómetro del

lugar donde iba a celebrarse la Conferencia Ministerial, preparar reuniones de información con funcionarios de la OMC y darles acceso a las delegaciones. Este planteamiento resultó satisfactorio, pues las protestas que rodearon este acontecimiento fueron mucho más manejables que las que se producirían en las dos conferencias ministeriales siguientes. El Gobierno de Singapur también "empleó a sus militares a fin de garantizar que la seguridad del acontecimiento estuviera muy controlada", para lo cual "asignó a cada dignatario asistente un vehículo conducido por un militar" (Departamento de Policía de Seattle, 2000: 9).

Recuadro 11.2. De cómo dos conferencias ministeriales casi fueron trasladadas de lugar

Un *contretemps* diplomático que estalló entre los Estados Unidos y el país anfitrión casi impidió que la Conferencia Ministerial se celebrara en Singapur. Este embrollo fue casi una broma en comparación con el nivel mucho mayor de preocupación que despertó la seguridad personal de los delegados en las conferencias ministeriales de 1999 y, sobre todo, de 2001.

Todo empezó cuando Michael Fay, un joven ciudadano de los Estados Unidos, fue condenado el 3 de marzo de 1994 por haber destrozado automóviles y robado señales de tráfico en Singapur. Su sentencia incluía ser azotado con cañas, práctica que es común en Singapur pero contraria a las tradiciones penales de los Estados Unidos que prohíben los castigos corporales. El Presidente Bill Clinton pidió clemencia en nombre de Fay, y el Presidente de Singapur Ong Teng Cheong redujo los golpes de caña, de seis a cuatro. El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Mickey Kantor juzgó que esto era inaceptable y anunció que se opondría a que Singapur albergara la Conferencia Ministerial. El embajador de los Estados Unidos ante la OMC, Booth Gardner, informó a sus colegas de Singapur, según se dijo, de que "había ido personalmente al despacho del Sr. Kantor en tres ocasiones para conseguir que anulara su decisión", pero que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales "no quiso saber nada de eso y le echó del despacho" (Kesavapany, 2011: 158). A continuación Singapur desplegó una actividad febril buscando el apoyo de otras delegaciones, lo que culminó a finales de 1995 en una reunión con el Sr. Gardner en la que su homólogo de Singapur "le informó de que presentaría una propuesta sobre el asunto en la última reunión que celebraría ese año el Consejo General". Los dos embajadores se hicieron posteriormente buenos amigos, de modo que Gardner "me dijo que siguiera y que presentara la propuesta, que él miraría hacia otro lado. De hecho, eso fue lo que pasó y la moción se aprobó" (*Ibid.*).

Más aventurada aún fue la Conferencia Ministerial de Doha, cuyo inicio estaba previsto menos de dos meses después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ese ataque hizo temer por la seguridad de los delegados, ya que una reunión de líderes económicos mundiales constituiría un objetivo tentador para Al-Qaeda. Los Estados Unidos intentaron una vez más que la Conferencia Ministerial tuviera lugar en otra parte. Irónicamente, esta vez el candidato principal a lugar alternativo de celebración de la Conferencia no fue otro que Singapur. El Gobierno de Qatar, como antes había hecho el Gobierno de Singapur, se resistió a esta medida y finalmente convenció a los Estados Unidos de que dejaran de esforzarse por trasladar la Conferencia Ministerial a otro lugar. Según una versión, la cuestión se solucionó por llamada telefónica entre el Emir de Qatar y el Vicepresidente Richard Cheney en la que "el Emir, en términos apenas velados, utilizó como moneda de cambio la base aérea que había en su país y que el Pentágono consideraba un activo fundamental en la guerra contra el terrorismo" (Blustein, 2009: 100).

Los temas de Singapur originales y los finales

Los temas de Singapur, tal y como hoy los conocemos, son la inversión, la contratación pública, la política de competencia y la facilitación del comercio. Estos cuatro temas, que pasaron a asociarse estrechamente con los objetivos de la Unión Europea en la Ronda de Doha, al principio no formaron un paquete ni fueron un objetivo de ese *demandeur*. Al contrario, su asociación con la Conferencia Ministerial de Singapur fue consecuencia de un proceso de defensa y desgaste más gradual.

Europa fue a Singapur con cuatro objetivos, pero con una configuración diferente. Hablando en nombre de lo que todavía se conocía como Comunidad Europea, Sir Leon señaló a sus homólogos que "son cuatro las esferas de trabajo que se han de abordar" en la Conferencia Ministerial.[5] La esfera de trabajo más inmediata era la conclusión del Acuerdo sobre Tecnología de la Información y las negociaciones sobre las telecomunicaciones. La segunda esfera de trabajo era hacer de los servicios financieros "una parte permanente de las disciplinas de la OMC". Solo en el tercer lugar de esta lista se insistía en que la OMC "debe ocuparse también de las nuevas materias como la inversión y la competencia", reagrupando así un par de cuestiones que posteriormente constituirían la mitad de los temas de Singapur. Su cuarta esfera de trabajo era que "persiste la importancia de las normas del trabajo y la protección del medio ambiente". La contratación pública y la facilitación del comercio, que posteriormente completarían la lista de los temas de Singapur, todavía no figuraban entre los cuatro temas más importantes para la Comunidad Europea.

El tema del trabajo era la más polémica de las nuevas cuestiones propuestas. Para entonces, ya se había gastado mucha tinta en analizar la relación entre el comercio y los derechos laborales y no eran pocas las voces que se habían alzado por encima del nivel normalmente educado de las conversaciones diplomáticas antes de Singapur. La cuestión se había heredado de la última etapa de la Ronda Uruguay, en la que la mayoría de los ministros que hicieron uso de la palabra en la Conferencia de Marrakech de 1994 habían manifestado su opinión sobre ella. No mucho había cambiado entre la Conferencia Ministerial de despedida del GATT y esta Conferencia Ministerial inaugural de la OMC, aunque tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) habían abordado la cuestión del trabajo y las normas laborales durante ese período intermedio. La primera organización examinó la posibilidad de incluir una "cláusula social" en la OMC, y la segunda examinó la relación entre los derechos básicos de los trabajadores y el comercio internacional.

Noruega y los Estados Unidos eran también firmes partidarios de poner sobre la mesa los derechos laborales. Justo antes de Singapur, estos dos *demandeurs* habían propuesto por separado que los ministros aprobaran un programa de trabajo para promover las normas fundamentales del trabajo y que se informara de los resultados en la Conferencia de 1998. Alegaron que el derecho de negociación colectiva, la libertad de asociación, el trabajo forzado y ciertos tipos de trabajo infantil eran asuntos que debían ser considerados en la OMC. En las dos propuestas se decía que el objetivo era llegar a un entendimiento común de los Miembros de la OMC sobre cómo reforzar el apoyo recíproco que deben prestarse la ampliación del

comercio y el mejoramiento de las normas del trabajo. Otros Miembros desarrollados, como Austria y Dinamarca, se mostraron partidarios de que la OMC trabajara en esta esfera. Varios países europeos reconocieron que la OIT tenía primacía con respecto a esas normas fundamentales del trabajo, pero sugerían que las dos organizaciones internacionales debían cooperar entre sí. Algunos países industrializados alegaron que la OMC debía estudiar las normas del trabajo como una primera medida para introducir las normas fundamentales del trabajo en el ámbito de la organización.

Los países en desarrollo, en su mayoría, adoptaron la postura de que la OMC no era el foro adecuado para abordar los derechos laborales, y unos pocos países desarrollados, como Australia y el Reino Unido, compartían esa opinión. Los países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, de la que también era miembro Singapur, llegaron incluso a amenazar con boicotear la Conferencia si no se negociaba sobre el trabajo. Su principal preocupación era que se utilizaran las normas del trabajo y la preocupación por el medio ambiente como pretexto para el proteccionismo. Muchos de ellos estaban de acuerdo con las observaciones del Ministro del Brasil Luiz Felipe Lampreia, quien había dicho que "no comprendemos cómo una organización basada en reglas como la OMC puede tratar la cuestión de asegurar la observancia de las normas del trabajo".[6] Había hecho hincapié en la seria preocupación del Brasil "ante la posibilidad de que la protección de las normas del trabajo fundamentales, que en sí misma es un objetivo final que todos deben tratar de alcanzar, se utilice como 'chivo expiatorio' para tratar el problema del desempleo estructural en las economías desarrolladas". Como muchos otros, el Sr. Lampreia insistía en que "la Organización Internacional del Trabajo es el lugar apropiado para tratar la cuestión de la observancia de las normas del trabajo fundamentales y que en cualquier declaración al respecto que formule esta Conferencia Ministerial no se debe prever ningún seguimiento de la cuestión en el marco de la OMC".[7]

Cuando Sir Leon se dirigió a los ministros, indicó que "contamos con los elementos necesarios para un entendimiento" sobre el comercio y las normas de trabajo y "confío en que sirvan de base para que la OMC continúe debatiéndolas después de Singapur".[8] La última parte de su declaración sobre las normas del trabajo resultó ser más correcta que la primera. El texto que salió de Singapur efectivamente tuvo una vida más larga que la Conferencia Ministerial, pero no como sus defensores habían esperado. En este sentido, esta experiencia fue premonitora de lo que sucedería con la mayoría de los temas de Singapur en los años siguientes a la Conferencia Ministerial de Doha, aunque la retirada de tres de estas cuestiones de la mesa de negociación no fue tan rápida. La cuestión del trabajo no se solucionó hasta la última noche de las negociaciones, cuando los ministros elaboraron la siguiente fórmula:

> Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la

> promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.

La referencia a la colaboración entre las dos secretarías era algo prematura ya que en ese momento no había ninguna colaboración importante entre la OIT y la OMC. No obstante, esa situación cambió años después, cuando empezaron a trabajar juntas en una serie de estudios sobre la relación entre el comercio y el trabajo (véase el capítulo 5). El Presidente, en sus observaciones finales, pareció rechazar con mayor firmeza que lo hacía el texto de la Declaración Ministerial que la OMC se ocupase de las normas laborales en el futuro. El Ministro Yeo Cheow Tong observó que la OIT era el organismo competente para abordar esas cuestiones, rechazó la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y aseguró a las delegaciones que el texto no daría lugar a nuevos trabajos en la OMC sobre la relación entre el comercio y las normas fundamentales del trabajo.

La cuestión del comercio y el medio ambiente, que con frecuencia se empareja con el tema del trabajo como las dos cuestiones de "comercio y ..." más prominentes, también estuvo sobre la mesa de negociación en Singapur. No obstante, la cuestión del medio ambiente había encontrado una oposición menos firme en la OMC que las normas del trabajo. En Singapur, los países desarrollados alegaron que era necesario asegurar la compatibilidad jurídica entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) y el sistema de la OMC. El Japón, Suecia y Suiza plantearon la cuestión, e Islandia instó a que se aclararan las normas para evitar conflictos de leyes entre los AMUMA y la OMC. Varios países en desarrollo respondieron planteando su preocupación por el "proteccionismo verde", y Malasia señaló el uso indiscriminado de programas de etiquetado como medio de frenar las exportaciones de los países en desarrollo. Otros alegaron que el mejor medio de abordar tanto la cuestión del trabajo como la del medio ambiente era hacerlo de forma indirecta, a través de un mayor crecimiento económico, más que a través de instrumentos directos que pudieran ser mal utilizados con fines proteccionistas. La pobreza es la causa más importante de degradación de medio ambiente, dijo el delegado de Nigeria, mientras que México observó que el comercio podía contribuir a la protección del medio ambiente a través del crecimiento económico.

A pesar de esas divisiones, en la Declaración Ministerial se adoptó un enfoque más favorable a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente que a las cuestiones relacionadas con el trabajo. Los ministros acordaron establecer el Comité de Comercio y Medio Ambiente como órgano permanente de la OMC, reconociendo que "[l]a amplitud y la complejidad de las cuestiones abarcadas por el programa de trabajo del Comité muestran que es necesario realizar nuevos trabajos en todos los puntos de su orden del día". En el párrafo 16, además los ministros afirmaron lo siguiente: "Tenemos el propósito de actuar sobre la base de la labor realizada hasta ahora; encomendamos, por tanto, al Comité que lleve a cabo sus trabajos, rindiendo informe al Consejo General, en el marco de su mandato actual."

Temas planteados por los países desarrollados: la inversión y la política de competencia

La inversión es uno de los temas sobre los que los resultados de la Ronda Uruguay no habían llegado a colmar las expectativas de los *demandeurs*. El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) consiste en poco más que una prohibición de ciertas prescripciones en materia de resultados. Las disposiciones más importantes de la Ronda Uruguay sobre la inversión eran de hecho los compromisos asumidos por los Miembros en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) con respecto al Modo 3 (presencia comercial). La insatisfacción por los resultados del Acuerdo sobre las MIC llevó a los países desarrollados a tratar de concluir un Acuerdo Multilateral sobre la Inversión en la OCDE, y las negociaciones estaban todavía desarrollándose cuando se celebró la Conferencia Ministerial de Singapur, pero dos años más tarde fracasarían.

El tema de la política de competencia era intelectualmente más complejo. Los negociadores no tenían una sola definición aceptada sobre lo que el tema quería decir, aunque no fuera una cuestión totalmente nueva para el sistema de comercio. El tema se había abordado en la malograda Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, en la que se hablaba más bien de "prácticas comerciales restrictivas". Se había tratado provisionalmente a finales del decenio de 1950 en el GATT, y posteriormente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la OCDE, y se abrió camino hacia la OMC a través del AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), que contienen ambos disposiciones sobre condiciones de competencia equitativas y cooperación internacional para facilitar el control de las prácticas anticompetitivas.

Las divisiones Norte-Sur con respecto a la política de competencia no eran tan firmes como lo eran sobre otros temas. Algunos países desarrollados se mostraron cautelosos al respecto, como el Japón, que declaró que era adecuado iniciar un proceso educativo siempre que no se prejuzgara el curso futuro de los acontecimientos. Esta postura no distaba mucho de la de Malasia, que sostuvo que le parecía bien que un grupo de trabajo estudiara las políticas de competencia siempre que ello no diera lugar a negociaciones en el marco de la OMC. Lesotho se mostró favorable al intercambio de información sobre prácticas anticompetitivas y a negociar normas multilaterales claras para combatirlas, mientras que Indonesia señaló que los debates sobre esta cuestión debían centrarse en las prácticas comerciales restrictivas y en las medidas antidumping. La Comunidad para el Desarrollo de África Meridional fue más directa al señalar que sería prematuro examinar la política de competencia. Alemania era partidaria de establecer normas multilaterales sobre el comercio y la competencia para eliminar nuevos obstáculos al acceso a los mercados. Los Estados Unidos se resistían a aceptar que la OMC hiciera algo más que estudiar esta cuestión. Gran parte de las preocupaciones de Washington derivaban de que preveían que los países tratarían de usar esta cuestión como medio para restringir el uso de las leyes antidumping. La posición de los Estados Unidos podría también atribuirse a su falta de satisfacción con la aplicación de la legislación en materia de competencia de la CE, así como al temor de que las normas internacionales sobre política de competencia pudieran exigir que la

Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos (un organismo independiente) perdiera parte de su autonomía.

Los ministros convinieron en establecer nuevos grupos de trabajo para examinar la relación entre el comercio y estas nuevas cuestiones. En el párrafo 20 declararon que "en la inteligencia de que la labor que se emprenda no prejuzgará la iniciación de negociaciones en el futuro", y establecieron sendos grupos de trabajo encargados de "examinar la relación entre comercio e inversión" y de "estudiar las cuestiones que planteen los Miembros acerca de la interacción entre comercio y política de competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC". En la disposición se establecía además que el Consejo General "mantendrá bajo examen la labor de uno y otro grupo y decidirá al cabo de dos años cómo habrá de proseguir ésta en uno y otro caso", pero que "de haberla, cualquier futura negociación ... solo podrá tener lugar tras la adopción por los Miembros de la OMC de una decisión explícita por consenso acerca de esas negociaciones". Con respecto a la contratación pública, en el párrafo 21 acordaron establecer un grupo de trabajo "encargado de realizar un estudio sobre la transparencia de las prácticas de contratación pública" y encomendar "la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia". Estas decisiones no se adoptaron simplemente "para postergar el problema", sino que sentaron las bases para poder iniciar negociaciones sustantivas en el futuro.

Hubo algún desacuerdo sobre el significado de la parte de la Declaración en la que se establecía que esa labor se realizaría "[t]eniendo en cuenta las disposiciones existentes de la OMC sobre cuestiones relacionadas con la inversión y la política de competencia y el programa incorporado relativo a esas materias, inclusive en el marco del Acuerdo sobre las MIC". Este texto se introdujo a petición de la India, que posteriormente indicó que limitaba por fuerza el análisis únicamente a la labor ya prescrita en el artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC. Ese artículo preveía un examen del funcionamiento del Acuerdo a más tardar cinco años después de su fecha de entrada en vigor y que en el curso de ese examen el Consejo del Comercio de Mercancías "estudiará si el Acuerdo debe complementarse con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia". Otros Miembros no estaban de acuerdo con la interpretación de la India.

Temas de los países en desarrollo: los textiles y las prendas de vestir y el Marco Integrado

La Conferencia Ministerial de Singapur tuvo lugar en un momento en que pocos países en desarrollo consideraban que la eliminación gradual del sistema vigente de contingentes para las prendas de vestir diera lugar a una consolidación del sector a escala mundial. En la Ronda Uruguay, la mayoría de los países exportadores de prendas de vestir había anticipado que se encontrarían en mejor situación sin los contingentes y en las primeras fases de la aplicación los exportadores se mostraron preocupados por el ritmo lento de la liberalización en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). Entre las economías en desarrollo que pidieron una

liberalización más rápida se encontraban algunas que se estaban retirando de ese sector (por ejemplo, Hong Kong, China), algunas que generaban grandes porcentajes de las exportaciones mundiales (por ejemplo, la India) y otras que más tarde se verían sometidas a una mayor competencia (por ejemplo, Filipinas, Kenya y Nicaragua). Aparte de la cuestión de la eliminación gradual de los contingentes, Indonesia manifestó su preocupación por las investigaciones antidumping y en materia de derechos de salvaguardia que algunos Miembros estaban realizando en aquel momento contra países en desarrollo. Jamaica, que se había mostrado más cautelosa durante las negociaciones, sostuvo que el equilibrio de intereses que se había logrado establecer en el ATV debía preservarse. Con el tiempo, la precaución manifestada por la delegación de Jamaica sería compartida por un círculo cada vez más amplio de países en desarrollo, como se examina en el capítulo 13. En el párrafo 15 de la Declaración Ministerial de Singapur, los ministros confirmaron que se habían comprometido "a una plena y fiel aplicación de las disposiciones del" ATV, y señalaron que el "recurso a medidas de salvaguardia al amparo de las disposiciones del ATV deberá hacerse con la mayor moderación posible".

Los ministros también establecieron preferencias para los países menos adelantados (PMA, LDC en inglés), que por aquel entonces eran denominados todavía en inglés por la sigla LLDC.[9] También aprobaron el Plan de Acción de la OMC para los Países Menos Adelantados, aunque algunos criticaron este instrumento por ser mucho más débil que el propuesto por el Director General Renato Ruggiero en junio de 1996 en la cumbre del G-7 celebrada en Lyon. El Sr. Ruggiero había propuesto la plena y rápida aplicación de la Declaración de Marrakech relativa a los países menos adelantados, mejorando su acceso a los mercados mediante la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios con que se encontraban sus exportaciones, contribuyendo a mejorar el clima inversor, en especial mediante la negociación de normas multilaterales en materia de inversiones, y ayudando a crear capacidad humana e institucional mediante la mejora de la eficacia y la coordinación de la cooperación técnica.

La propuesta final tenía más el carácter de una cláusula de máximo empeño que un compromiso vinculante. Algunas de las preocupaciones manifestadas por las deficiencias del instrumento fueron resueltas el siguiente mes de octubre cuando en la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados se aprobó el Marco Integrado.[10] Este Marco Integrado preveía la creación de instituciones para tratar las cuestiones de política comercial, así como el fortalecimiento de la capacidad de oferta de exportación, de los servicios de apoyo al comercio y de la capacidad de facilitación del comercio. También abarcaba la formación y desarrollo de recursos humanos y la asistencia en la creación de un marco de apoyo reglamentario y normativo relacionado con el comercio, que estimulase el comercio y las inversiones.[11] La cuestión conexa de la aplicación se analiza en el capítulo 10.

La Conferencia Ministerial de Seattle de 1999

Cuando los delegados llegaron a Seattle para celebrar la Conferencia Ministerial, que tuvo lugar del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, ya era evidente que el lanzamiento

previsto de la nueva ronda iba a ser una pesada carga que los ministros quizá no pudieran soportar. También se anticipaba que las protestas serían mucho más perturbadoras que las que se habían producido en la Conferencia Ministerial de Singapur o de Ginebra de 1996 y 1998, aunque pocos habrían podido imaginar que serían tan grandes y tan mal gestionadas como lo fueron en realidad.

Varios factores contribuyeron a convertir esta Conferencia Ministerial en la más problemática. Uno de ellos fue consecuencia del largo y agotador enfrentamiento sobre quién sucedería al Sr. Ruggiero como Director General. Como se recuerda en el capítulo 14, esta contienda condujo finalmente a un compromiso bastante desafortunado en virtud del cual el antiguo Primer Ministro de Nueva Zelandia Mike Moore ocuparía el cargo durante tres años y el antiguo Viceprimer Ministro de Tailandia Supachai Panitchpakdi lo ocuparía durante los otros tres. Los sentimientos hostiles que el proceso de selección había generado entre los Miembros que respaldaban al Sr. Moore (principalmente, países desarrollados) y los que respaldaban al Sr. Supachai (principalmente, países en desarrollo) agudizaron las ya amplias diferencias entre los Miembros más ricos y los más pobres.

Aunque pudieron limarse esas asperezas, la amplia campaña dejó a la OMC sin director durante los meses previos a la Conferencia Ministerial, lo que causó graves problemas de logística, de coordinación y de falta de las presentaciones básicas. El Sr. Moore tomó posesión del cargo el 1º de septiembre, solo tres meses antes de Seattle, lo cual le dejaba muy poco tiempo para organizarse y prepararse. Sus nuevos Directores Generales Adjuntos ni siquiera se conocían antes de llegar a Seattle. Lo mismo se podía decir de los propios ministros. El Sr. Moore se sorprendió de que "la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, el representante de la UE, el del Canadá y los ministros australianos no hubieran estado nunca en una Conferencia Ministerial y no se conocieran entre sí".[12] Los principales actores no habían pasado suficiente tiempo juntos y no estaban preparados para llegar a un acuerdo.

La situación se vio agravada por la falta de convicción, o incluso la reticencia, con que el país anfitrión acogió la Conferencia Ministerial. En primer lugar, en el Gobierno de los Estados Unidos había diferentes opiniones sobre la conveniencia de una nueva ronda y la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Charlene Barshefsky se había mostrado escéptica desde el primer momento. El Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ganaron la partida interna y en la Casa Blanca había esperanzas de que, como el Presidente Kennedy había hecho una generación antes, el Presidente Clinton podría dar su nombre a la ronda. Una diferencia entre la política comercial del tiempo del Sr. Kennedy y la del tiempo del Sr. Clinton era el papel que desempeñaban los sindicatos. Cuando el Sr. Kennedy propuso una nueva ronda de negociaciones en el GATT, en 1962, todavía contaba con el apoyo de los sindicatos estadounidenses, que eran miembros fundamentales de la coalición favorable al comercio desde que los Estados Unidos habían empezado a negociar acuerdos de apertura de los mercados en el decenio de 1930. Esos días habían pasado hacía ya tiempo, como puso de manifiesto la ruda batalla por la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del

Norte en 1993. El Sr. Clinton esperaba poder cuadrar el círculo apelando a los sindicatos y a los círculos comerciales. También esperaba evitar nuevas luchas con el Congreso de los Estados Unidos preparando una ronda cuyos resultados podrían lograrse sin necesidad de nuevas negociaciones importantes con el Capitolio. Finalmente, las exigencias divergentes de los objetivos nacionales e internacionales de la Administración resultaron demasiado difíciles de conciliar y cuando el Sr. Clinton se vio obligado a elegir, se decidió por la opción interna más que por la internacional.

La diversidad política y las divisiones en esta esfera no eran una exclusiva de los Miembros de la OMC, ya que las ONG y otros que vinieron a manifestarse a Seattle formaban también un grupo heterogéneo, pero en su caso la diversidad parecía más una fortaleza que una debilidad. Como Cooper (1999), algunos se maravillaron de la "mezcla fantasmagórica de decenas de miles de manifestantes", entre los que había "broncos obreros metalúrgicos con chaquetas sindicales marchando junto a personajes disfrazados de tortugas marinas, ecologistas y mineros, activistas de derechos humanos y familias de granjeros" para protestar "contra la OMC, retrasando sus sesiones inaugurales y poniendo la antaño oscura cuestión del comercio justo en el escenario central de la política". Otros, en cambio, vieron en Seattle algo así como el resultado que se produce cuando, como lamentaba el poeta: "Los mejores carecen de convicciones, mientras los peores//rebosan de apasionada intensidad".[13]

Los trabajos preparatorios

La preparación de una nueva ronda empezó menos de seis meses después de la Conferencia Ministerial de Singapur, cuando los Amigos de una Nueva Ronda celebraron una reunión ministerial oficiosa en Budapest, en mayo de 1999. Invitaron al Brasil, el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, la India y el Japón, así como al Presidente del Consejo General Ali Mchumo, de Tanzanía. La mayoría de estos actores fundamentales convinieron en principio en que debía celebrarse una nueva ronda y que la siguiente Conferencia Ministerial era la fecha fijada para su inicio, pero las coincidencias acababan ahí. Era más que evidente que los principales actores y coaliciones perseguían objetivos diferentes y que sus intereses ofensivos y defensivos eran diametralmente opuestos.

Los Miembros tenían ideas muy distintas sobre lo que debía o no debía figurar en el programa de una nueva ronda. La mejor forma que conocía la Ginebra oficial de manejar estas demandas opuestas era empezar catalogándolas y luego, en la mayor medida posible, reduciendo las diferencias a opciones claras entre las que pudieran elegir los ministros en Seattle. Esto normalmente se hacía elaborando un proyecto de Declaración Ministerial en la que los embajadores pudieran reducir al mínimo el número de corchetes. Esta fue la labor principal del Consejo General en los meses anteriores a Seattle, pero el resultado era peor cada vez que se repasaba el proyecto. En lugar de reducirse, el número aumentaba, hasta el punto de que la versión sometida a los ministros tenía 33 páginas y contenía 402 pares de corchetes.[14] Lejos de ser un documento de consenso, contenía una media de un par de corchetes cada dos centímetros de texto. Era como si los embajadores en Ginebra hubiesen preparado un examen de opciones múltiples para los ministros, una prueba en la que fallaron colectivamente.

Varios Miembros tenían ideas propias sobre la redacción adecuada de la Declaración. La Comunidad Europea, Hungría, el Japón, la República de Corea, Suiza y Turquía publicaron el 30 de noviembre un proyecto de Declaración Ministerial de 17 páginas. Sus disposiciones sobre la inversión y la política de competencia reflejaban anteriores propuestas europeas. Aunque el proyecto era ambicioso con respecto a los nuevos temas, adoptaba una postura defensiva con respecto al más antiguo de todos. En el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura se había establecido que se iniciaran nuevas negociaciones sobre la agricultura en el año 2000: "Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo", esas negociaciones debían tener en cuenta "las preocupaciones no comerciales" (que la Comunidad Europea denominaba "multifuncionalidad" de la agricultura[15]), pero también el objetivo de "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado" y el "trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros". De este modo, el artículo 20 tenía la cualidad de ofrecer "algo a todos", y los negociadores europeos deseaban que se mantuviese esa cualidad. Por eso, en su proyecto se pedía que las negociaciones sobre la agricultura se basaran en el artículo 20, y no solo *tuviesen en cuenta ese artículo*, con objeto de no poner fin al trato especial de la agricultura dentro de la OMC.

El país anfitrión tenía sus propios objetivos, un punto que, como se analiza en el capítulo 14, era polémico en sí mismo. La Sra. Barshefsky y otros funcionarios habían subrayado repetidas veces su interés por lograr acuerdos lo antes posible. Sus ideas reflejaban los mismos conceptos que el Sr. Clinton había manifestado un año antes en Ginebra (véase el capítulo 10), y por el mismo motivo: el tipo de ronda desagregada que los Estados Unidos defendían se podía concluir utilizando la limitada autorización para negociar de que disponía el Poder Ejecutivo, y quizá no requiriese la renovación de la autorización de vía rápida del Presidente. Los negociadores estadounidenses hicieron de la necesidad virtud y alegaron que una ronda acelerada podía dar resultados significativos en tres años. Esto la situaría entre las tres primeras rondas del GATT, cada una de las cuales había durado menos de un año, y las rondas de Tokio y Uruguay que habían durado casi un decenio.

Las cuatro esferas prioritarias para los Estados Unidos eran el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) II, que debía añadir nuevos productos a los sectores ya abarcados por el primer ATI; la prórroga de la declaración de no aplicar derechos a las transmisiones electrónicas; un acuerdo sobre la transparencia en la contratación pública; y negociaciones para eliminar o armonizar los aranceles respecto de los productos químicos, el equipo energético, los bienes ambientales, el pescado y los productos de la pesca, las piedras preciosas y la joyería, el equipo médico y los instrumentos científicos, los juguetes y los productos forestales. Esperaban que se pudieran concluir en Seattle acuerdos sobre algunas de estas cuestiones. En cambio, los Estados Unidos insistieron en que la aceleración de los compromisos de liberalización de los textiles no estaba sobre la mesa de negociación, que las leyes antidumping también eran sacrosantas y que el Acuerdo sobre los ADPIC ya preveía la suficiente flexibilidad para resolver la cuestión de los medicamentos esenciales y las patentes de las formas de vida.

La batalla exterior de Seattle

Las reuniones internacionales, antes consideradas un regalo para la ciudad anfitriona, han pasado a considerarse una carga. La experiencia de Seattle contribuyó bastante a esta transformación. El Washington Council on International Trade había empezado en mayo de 1998 a hacer campaña para obtener la Conferencia Ministerial, presionando a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), al Departamento de Estado y al equipo de la OMC encargado de seleccionar el lugar de celebración de la Conferencia Ministerial. "El Estado de Washington es conocido por ser la región de los Estados Unidos más dependiente del comercio", decía un informe post-mortem, y los funcionarios esperaban que albergar la Conferencia Ministerial "no solo aportaría una entrada de dólares de los visitantes a la economía local sino también una rara oportunidad política de influir, quizá, en futuras decisiones pertinentes para la región" (R.M. McCarthy & Associates, 2000: 5 y 6). Los dirigentes locales no sospechaban, cuando la USTR anunció en enero de 1999 la selección de Seattle, que antes de terminar el año su ciudad se habría sumergido en el caos. Los planificadores locales, a pesar de los muchos esfuerzos que hicieron por preparar la Conferencia Ministerial en sí misma y hacer publicidad de su ciudad, prestaron poca atención a la seguridad de la Conferencia. El Departamento de Policía de Seattle (2000: 11) señaló en su informe posterior a los acontecimientos que la Secretaría de la OMC "había trabajado en estrecha colaboración con el Gobierno federal y con el [Comité de Organización de Seattle] durante la planificación de las reuniones en Seattle, pero, a petición de la OMC, no había participado en la planificación de la seguridad" porque esto "era responsabilidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad locales".

Los adversarios de la globalización dedicaron al menos tanto esfuerzo a sus preparativos para alterar el normal funcionamiento de la reunión como la ciudad a su organización. Docenas de grupos censuraban a la OMC, ya fuera por preocupaciones tradicionales como la competencia de las importaciones o bien por la incursión del sistema de comercio hacía una incursión en temas nuevos tales como el medio ambiente y los productos farmacéuticos. Entre estos grupos figuraban organizaciones tradicionales como la Alianza por unos puestos de trabajo sostenibles y el medio ambiente, Amazon Watch, el Colectivo de Acción Anarquista, Christian Aid, Consumers International, el Earth Justice Legal Defense Fund, la Confederación Campesina Francesa, Amigos de la Tierra, Greenpeace, Humane Society, Institute for Local Self-Reliance, Oxfam Internacional, Ruckus Society, Sierra Club, Red del Tercer Mundo y United Students Against Sweatshops. Algunos de estos grupos podían tener posturas opuestas sobre otras cuestiones, pero estas diferencias no contaban: el enemigo de su enemigo era su amigo, y para todos ellos ese enemigo era la OMC. Convergieron en Seattle al mismo tiempo que llegaban los ministros y sus séquitos, y pronto ocuparon las calles y airearon sus reivindicaciones. Las protestas tuvieron lugar entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre, y la actividad más intensa se produjo el 30 de noviembre. El mayor acontecimiento ese día fue una marcha organizada por la Federación Estadounidense del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), en la que participaron más de 40.000 personas, pero "varios miles de manifestantes se salieron del camino marcado y se dirigieron al centro de la ciudad, a la zona de Pike Street, engrosando las filas de los que ya estaban causando disturbios allí" (Departamento de Policía de Seattle, 2000: 41).

Las protestas obligaron a retrasar las ceremonias de inauguración de la Conferencia de la OMC y llevaron al alcalde de Seattle, Paul Schell, a declarar el estado de emergencia. El alcalde ordenó un toque de queda y, con ayuda del gobernador, recurrió a la Guardia Nacional y la Washington State Patrol para mantener el orden. El alcalde publicó también una orden de emergencia civil que establecía una zona militarizada en el centro de la ciudad de Seattle; la policía patrullaba los límites de esta zona donde no se admitían las manifestaciones y estaba restringida la entrada. Lo que posteriormente se denominó la Batalla de Seattle fue un hito tanto para la comunidad antiglobalización como para la policía, que los activistas consideran retrospectivamente como su mayor triunfo. En estas manifestaciones se inauguró la táctica del "bloque negro", de manifestantes vestidos de negro que ocultaban su identidad con pañuelos o máscaras y practicaban actos violentos, como romper escaparates, volcar automóviles y enfrentarse directamente con la policía. Fue también la primera manifestación importante en la era de los teléfonos móviles y de Internet, dos instrumentos que son un icono de la economía global pero que los manifestantes usaron eficazmente para organizar a los desorganizadores. Para las fuerzas de orden público, estos acontecimientos pusieron término a los años de complacencia posteriores al decenio de 1960 en lo tocante al riesgo de las acciones callejeras violentas y perturbadoras y se convirtieron en un objeto de estudio para las academias de policía y los especialistas en gestión de crisis.[16]

El Jefe de Policía de Seattle, a pesar de su nombre, Norm Stamper (algo así como estampador de normas), que parece sacado de una novela de Charles Dickens, tenía como mínimo la misma simpatía por las opiniones de los manifestantes legítimos como desprecio por los causantes de los disturbios y por la ingenuidad y la mala planificación de sus superiores de los gobiernos local, estatal y federal. Posteriormente escribiría que lo que empezó con un "mar de tortugas marinas y pancartas contra la OMC, cánticos y representaciones callejeras, repletas de actores vestidos de colorines subidos en zancos escenificando los diversos aspectos de oposición a la globalización" pronto degeneró en escenas callejeras caóticas en las que sus agentes "eran apaleados y bombardeados con una sorprendente variedad de proyectiles: conos de tráfico, jarras de cerveza, botellas, rodamientos, palos, pelotas de golf, botellas de gases lacrimógenos, trozos de cemento [y] orina humana disparada con pistolas de agua de gran potencia" (Stamper, 2005: 340, 344). La policía respondió con porras, gases lacrimógenos, pelotas de goma y calabozos. En una valoración independiente encargada por Seattle se encontró culpables a los funcionarios municipales y a los agentes encargados de la seguridad pública por su falta de planificación y sus errores de ejecución, y se señaló que la dirección del departamento de policía "o bien no quería reconocer ... o bien prefirió ignorar" los importantes indicios anteriores a los incidentes de que podían esperarse manifestaciones grandes y violentas y se criticó la respuesta desproporcionada cuando se produjeron los incidentes (R.M. McCarthy & Associates, 2000: 19). El Sr. Stamper resumió la experiencia y recomendó a sus colegas de los servicios de orden público y a los cargos elegidos ante los que debían rendir cuentas lo siguiente:

> Aprendimos muchas lecciones de la Batalla, las más importantes de las cuales son: 1) movilizar de antemano toda la ayuda que pueda obtener, y luego consiga más; 2) planificar la presencia de "multiplicadores de la fuerza" (es decir, voluntarios), pero no confiar demasiado en ellos; y 3) mantener a los

> manifestantes a mucha mayor distancia de los lugares oficiales, por mucho que se quejen al respecto.
>
> Y por último, un consejo para todos los jefes de policía y alcaldes de las ciudades del tamaño de Seattle: piénsenlo dos veces antes de decir que sí a una organización cuya denominación contenga una de las siguientes palabras: *mundo, mundial, global, internacional, multinacional, bilateral, trilateral, multilateral, económica, monetaria, fiscal, finanza, financiera, fondo, banco, banca o comercio* (*ibid.*: 351).

El Sr. Stamper asumió la plena responsabilidad y dimitió inmediatamente después de la Conferencia Ministerial. El Sr. Schell fue vencido en unas primarias en septiembre de 2001, convirtiéndose en el primer alcalde saliente de la ciudad que sufría esa suerte en 54 años. La Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU-American Civil Liberties Union) presentó una denuncia contra los funcionarios de Seattle por violar el derecho a la libertad de expresión de los manifestantes, tras lo cual, en 2006, la ciudad tuvo que pagar 62.500 dólares EE.UU. a una persona a la que habían detenido porque estaba hablando de las políticas de la OMC en una calle del centro de la ciudad, y 12.500 dólares EE.UU. a otra a la que un funcionario de policía le había confiscado una pancarta debido a su contenido.[17] El año siguiente la ciudad aceptó una solución extrajudicial consistente en pagar 1 millón de dólares EE.UU. a unos 175 manifestantes a los que había detenido y encarcelado, y en eliminar esas detenciones de sus antecedentes penales (Young, 2007).

La batalla interna de Seattle: derechos laborales

Los derechos laborales ni siquiera figuraban en el orden del día antes de que se reuniera la Conferencia Ministerial, pero esa situación pronto cambió. Como respuesta en parte a los acontecimientos callejeros y en parte para dar satisfacción al país anfitrión, los organizadores rápidamente crearon un grupo para que estudiara las posibilidades de negociar sobre este tema. Irónicamente, este grupo fue uno de los que había llegado más cerca de un consenso antes de que fracasara la Conferencia Ministerial en su conjunto.

Antes de la Conferencia Ministerial, la Comunidad Europea y los Estados Unidos habían presentado documentos en los que se proponía que se estableciese un grupo para que examinara la relación entre el comercio y el trabajo, pero ninguna de estas dos sugerencias fue incluida en los proyectos de texto de Declaración Ministerial. Ambas partes tuvieron mucho cuidado en manifestar sus objetivos con precaución. La Sra. Barshefsky había indicado a los delegados que unas disposiciones laborales respaldadas con sanciones eran solo un objetivo político a largo plazo, y la Comunidad Europea había propuesto que en un Foro conjunto permanente OIT/OMC sobre el comercio, la globalización y el trabajo se examinase una amplia gama de cuestiones. En las más altas instancias esa misma precaución brillaba por su ausencia. En una entrevista concedida cuando las protestas estaban en su punto álgido y que fue publicada el 1° de diciembre en el *Seattle Post-Intelligencer*, el Sr. Clinton fue considerablemente más lejos que sus subordinados al indicar que:

> Lo primero que tenemos que hacer es adoptar la posición de los Estados Unidos de establecer un grupo de trabajo sobre los derechos laborales dentro de la OMC; a continuación ese grupo de trabajo debe elaborar esas normas fundamentales del trabajo, y luego esas normas deberán integrarse en todos los acuerdos comerciales; y, en último extremo, yo sería partidario de un sistema en el que hubiera sanciones por toda violación de una disposición de un acuerdo comercial (citado en Blustein, 2009: 76).

Esta entrevista sorprendió y conmocionó a la mayoría de los delegados, entre ellos a los de los Estados Unidos. No obstante, sumada a las manifestaciones, convenció a los organizadores de la Conferencia de que algo había que hacer para resolver la cuestión.

En la Conferencia se creó un grupo de trabajo para decidir si la Declaración debía incluir el establecimiento en la OMC de un grupo de trabajo sobre las normas del trabajo, o un órgano en cuyo seno operasen conjuntamente una serie de organizaciones internacionales, para examinar las cuestiones. Costa Rica fue elegida para presidir este grupo porque, como recordaría posteriormente la entonces Viceministra de Comercio Anabel González (véase el Apéndice Biográfico), "[b]uscaban un país que fuera neutral a este respecto". La idea inicial era que el ministro ocupara el cargo pero este "prefirió que lo ocupara yo porque él era un hombre de negocios y no estaba realmente interesado en el tipo de dificultades que suponía el asunto".[18] La Sra. González logró celebrar dos reuniones, la primera de las cuales fue una reunión general en la que todos los países tuvieron libertad para hacer uso de la palabra y la segunda fue una reunión de un grupo más pequeño que pretendía llegar a un acuerdo sobre un texto para la Declaración Ministerial. "Nunca estuve en una reunión de la OMC en la que los debates fueran tan intensos" como lo fue la primera, declararía posteriormente. Según la Sra. González, "los delegados estaban absolutamente furiosos porque no querían que se crease un grupo, porque no querían debatir la cuestión en absoluto".[19] En ese momento es cuando se produjo una ruptura de la confianza e incluso de la educación entre los Miembros que, calientes por la larga competencia provocada por la selección del Director General y agitados además por las manifestaciones exteriores, llegaron al punto de ebullición. Muchos de los delegados airearon su frustración por el proceso, y algunos se quejaron directamente a la Sra. González. Ella no fue el único blanco de sus quejas: la creación del grupo de trabajo sobre las normas del trabajo suscitó una amarga reacción por parte de algunos países en desarrollo que lo veían como una apropiación de la Conferencia Ministerial por los Estados Unidos y quizá incluso como un complot del Sr. Moore, antiguo miembro del Partido Laborista, para imponerles algo.

Después de haberse tomado nota de las declaraciones, un grupo más pequeño se reunió en otra sala con el objetivo de elaborar un párrafo que definiera la relación entre la OMC y la OIT y estableciera un grupo de trabajo que examinara esta cuestión en la nueva ronda propuesta. Aunque las negociaciones siguieron siendo difíciles "de hecho, empezó de algún modo a salir algo", y alrededor de las cuatro de la mañana este pequeño grupo produjo "un texto razonable para todos los delegados, salvo el de la India, que se había quedado al margen".[20] En esta etapa, las negociaciones del grupo ad hoc parecían haber tenido un éxito superior a lo que

razonablemente cabía esperar. La Sra. González volvió a su hotel para dormir, con la intención de presentar el texto convenido cuando se reanudaran las deliberaciones de la Conferencia Ministerial más entrada la mañana. Aproximadamente una hora después de haber llegado a su habitación fue llamada de nuevo al centro donde se celebraba la Conferencia y, después de abrirse paso por el caos de las calles, descubrió que su trabajo había sido en vano. "Estaba contenta de volver con mi texto y todo eso, porque creía que habíamos logrado algo muy razonable" -recordaba- "y entonces básicamente me dijeron: 'Vamos a echar el cierre".[21] La Conferencia Ministerial se terminaba sin una decisión y el texto que su pequeño grupo había elaborado nunca vio la luz del día.

Los otros temas

Los derechos del trabajo no eran en absoluto el único tema que polarizaba el debate y el recelo suscitado por los demás temas objeto de negociación quizá hubiera bastado para hacer fracasar la Conferencia sin el peso añadido de esta cuestión más polémica. A la cabeza de esos otros temas estaba la cuestión conexa del medio ambiente, así como la agricultura y los temas de Singapur.

La cuestión del medio ambiente dio lugar a algunas coaliciones dispares, tácitas o incluso involuntarias. En el exterior del centro de conferencias, grupos "verdes" se manifestaban contra la eliminación de los aranceles sobre los productos de la silvicultura y el Japón presionó para que en las negociaciones se estableciera un conjunto de normas y disciplinas que contribuyeran a la utilización sostenible de los recursos forestales y pesqueros.[22] Otros Miembros, entre los que se encontraban Australia, los Estados Unidos, Filipinas, Islandia y Nueva Zelandia, eran partidarios de eliminar las subvenciones a los productos de la pesca, la silvicultura o ambas cosas. Uno de los temas más polémicos en las negociaciones, así como en las calles, era la biotecnología. El Canadá y los Estados Unidos propusieron el establecimiento de un grupo de trabajo sobre la biotecnología. Ambos eran miembros del Grupo de Miami de Exportadores de Biotecnología, un grupo que procuraba mantener fuera del Protocolo sobre la Bioseguridad las posibles restricciones al comercio. Igualmente, la Comunidad Europea propuso el establecimiento de un grupo de trabajo con el mandato de establecer hechos con respecto a la relación entre el comercio, el desarrollo, la salud, los consumidores y las cuestiones ambientales en la esfera de la biotecnología moderna. Esta propuesta pilló por sorpresa a las autoridades de la CE responsables de las cuestiones ambientales, después de haber trabajado muy duramente para finalizar el Protocolo de Cartagena sobre la Bioseguridad. Los ministros de medio ambiente de Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y el Reino Unido objetaron que este planteamiento podía subordinar las negociaciones relativas al Protocolo sobre la Bioseguridad a otras cuestiones que se planteasen en la ronda, estableciéndose así un precedente para la relación de la OMC con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

No obstante, el medio ambiente ofreció una de las pocas oportunidades de lograr un resultado real en la Conferencia Ministerial. El Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Klaus Töpfer, y el Director General de la OMC, Mike Moore, se reunieron

el 29 de noviembre para examinar las relaciones de trabajo de las dos organizaciones y firmaron un acuerdo para "la distribución y el intercambio de la información pertinente no confidencial, comprendiendo el acceso a las bases de datos sobre cuestiones medioambientales relacionadas con el comercio y la representación recíproca en las reuniones de carácter no confidencial" y para "trabajar de forma complementaria en el ámbito de la cooperación técnica con el fin de mejorar la cooperación en todas las demás esferas y aprovechar mejor los recursos disponibles".[23]

Los debates sobre la agricultura celebrados en la Conferencia Ministerial de Seattle tuvieron lugar cinco años después de la conclusión de la Ronda Uruguay y cuatro años antes de Cancún, y las posiciones de los Miembros sobre esta cuestión recordaban más a la Ronda anterior que a la siguiente. El Grupo de Cairns era todavía una coalición activa de países desarrollados y en desarrollo exportadores de productos agropecuarios e instó a que la agricultura no fuera tratada en la nueva ronda de forma diferente a otros sectores. Según este Grupo, el mantenimiento de las subvenciones a la exportación carecía de justificación, las oportunidades de acceso a los mercados para los productos agropecuarios debían responder a las mismas condiciones que se aplicaban en el caso de los demás productos y debían ser comercialmente viables, era necesario eliminar todas las subvenciones internas que distorsionasen el comercio y únicamente debían permitirse tipos de ayuda que no tuvieran efectos de distorsión.[24] Otros países en desarrollo manifestaron su preocupación por cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y con la competencia desleal de los agricultores protegidos y subvencionados de los países desarrollados. Véanse, por ejemplo, las propuestas presentadas por la India[25] y por Cuba, Egipto, El Salvador, Honduras, la República Dominicana, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe.[26] La Comunidad Europea adoptó una postura más cauta con respecto a los tres pilares y, en especial, con respecto a la ayuda interna, alegando la necesidad de considerar el carácter "multifuncional" de la agricultura y las preocupaciones no comerciales. Según el punto de vista de la CE, el progreso relativo a las cuestiones comerciales no debía lesionar intereses públicos tales como el medio ambiente y la vitalidad continua de las zonas rurales.[27] La posición del Japón era también de precaución.[28] La posición de los Estados Unidos era una especie de compromiso en el que se pedían reducciones profundas de la ayuda y la protección y se defendían al mismo tiempo enfoques de la ayuda a los agricultores y al sector rural que no llevasen aparejadas distorsiones del comercio.[29] Considerando estas y otras propuestas en conjunto, las posiciones de los Miembros sobre la agricultura durante los preparativos de Seattle eran en gran medida una reiteración de las posiciones que habían sostenido en la ronda anterior.

El tercer día de la Conferencia, el Presidente del grupo de trabajo sobre la agricultura George Yeo, de Singapur, presentó un nuevo proyecto. Quería lograr un compromiso entre el Grupo de Cairns, la Comunidad Europea, los Estados Unidos y otros Miembros. En este proyecto se eliminaba toda referencia a la multifuncionalidad pero se mantenía la referencia a la necesidad de tener en cuenta preocupaciones no comerciales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Se proponía que las negociaciones sobre el acceso a los mercados tuvieran por finalidad lograr la más amplia liberalización posible, especialmente en el caso de los productos de interés para los países en desarrollo, así como lograr reducciones de la ayuda interna. Las dificultades inherentes a la conciliación de las posiciones de los Miembros se pueden apreciar en el texto bastante tortuoso

del proyecto de texto relativo a las subvenciones a la exportación, en el que se prevén "reducciones sustanciales de todas las formas de subvenciones a la exportación y medidas equivalentes con respecto al componente de subvención de otras formas de ayuda a la exportación, encaminadas a la eliminación progresiva de las subvenciones a la exportación".[30] Este grupo de trabajo fue el único que realmente produjo un proyecto de texto.

El grupo encargado de los temas de Singapur se ocupó principalmente de la inversión y la competencia, dedicando menos tiempo a la facilitación del comercio, el medio ambiente y la contratación pública. Como había sucedido en Singapur, la Comunidad Europea era el principal *demandeur* con respecto a estas dos cuestiones. Pretendía que la OMC estableciera un marco multilateral de normas por el que se rijan las inversiones internacionales, con el objetivo de lograr un clima estable y previsible para la inversión extranjera directa en todo el mundo. Este marco se centraría en la inversión extranjera directa más que en los movimientos de capital a corto plazo, y preservaría la capacidad de los países receptores para reglamentar la actividad de los inversores extranjeros y nacionales, teniendo asimismo en cuenta las preocupaciones expresadas por la sociedad civil con respecto a las responsabilidades de los inversores.[31] Entre los demás Miembros que apoyaban las negociaciones en esta esfera había no solo Miembros desarrollados, como el Japón y Suiza, sino también Miembros en desarrollo, como Costa Rica; Hong Kong, China; y la República de Corea. Otros países en desarrollo eran contrarios a abordar esta cuestión, aunque Kenya fue el único que presentó un documento oficial de oposición antes de la Conferencia Ministerial.[32] Kenya presentó también un documento en nombre del Grupo Africano sobre la política de competencia, en el que se mostraba únicamente partidario de que se mantuviera la labor exploratoria y la asistencia técnica.[33] Como en el caso de la inversión, la Comunidad Europea pidió que se iniciaran negociaciones en la OMC sobre un marco básico de principios y normas vinculantes sobre la legislación y las políticas de competencia.[34] Otros Miembros que apoyaron esta petición fueron el Japón, Noruega, la República de Corea y Turquía. Los Estados Unidos no habían presentado propuestas sobre ninguno de estos temas. La Conferencia Ministerial no adoptó ninguna decisión sobre estos u otros temas de Singapur.

Los ministros abordaron también las cuestiones habituales en unas negociaciones comerciales, aunque sin llegar a ninguna solución. El grupo de trabajo sobre el acceso a los mercados acometió la cuestión de las modalidades: algunos países pedían acuerdos sectoriales cero por cero, otros fórmulas generales, y otros una iniciativa de liberalización arancelaria acelerada. Esta iniciativa de liberalización acelerada pretendía lograr resultados iniciales con respecto a ocho sectores de productos no agrícolas. Los Estados Unidos fueron los principales defensores de este enfoque; el Comisario Europeo de Comercio Pascal Lamy prefirió poner sobre la mesa de negociación todos los aranceles industriales, sin dar prioridad a ningún sector en especial. La Comunidad Europea estaba también preocupada por la posibilidad de que los resultados iniciales pudieran sacar fuera de la ronda algunos temas antes de que esta concluyera.

Si la Conferencia Ministerial hubiera sido un éxito hubiera producido unos primeros resultados iniciales en favor de los países menos adelantados (PMA). La Comunidad Europea intentó

introducir la iniciativa "Todo menos armas", una idea que había vendido a los países en desarrollo y al Japón, pero que había hecho que las autoridades estadounidenses se disgustaran por el hecho de que sus homólogos de la CE no hubiesen dicho al país anfitrión que tenían el propósito de plantearla. Tanto la Comunidad Europea como el Japón se comprometieron a otorgar acceso en régimen de franquicia arancelaria a prácticamente todos los productos importados de PMA al final de la ronda, entendiéndose por "básicamente a todos" el 98% o 99% de las exportaciones de los PMA.

El colapso

Los participantes y los analistas tienen diferentes puntos de vista sobre el efecto que tuvo la batalla exterior en la que se libró en el interior. Los negociadores por lo general están de acuerdo en que las protestas *per se* no obligaron a poner fin a las negociaciones, pero influyeron sobre estas al menos de tres formas. Primero, los acontecimientos callejeros (unidos a las observaciones del Sr. Clinton) ayudaron a que se estableciera un grupo de trabajo *ad hoc* sobre los derechos laborales. Aunque el grupo tuvo una actuación realmente mejor de lo que cabía esperar, su simple creación generó animadversión en la Conferencia Ministerial. Segundo, la atmósfera general de caos y de peligro contribuyó a que los delegados tuvieran los nervios crispados y a flor de piel. La carga más pesada quizá gravitó sobre la propia Presidenta de la Conferencia. Esta función, que ya es agotadora en la mejor de las circunstancias, se vuelve aún más difícil cuando una conferencia se torna en una auténtica crisis. Tercero, la repercusión temporal: las manifestaciones retrasaron la inauguración de la Conferencia, dejaron menos horas de trabajo diarias y, en último extremo, impidieron que el país anfitrión considerara siquiera la idea de prolongarla. El Alcalde y el Jefe de Policía querían que la pesadilla acabara lo antes posible y no estaban de humor para pensar en que la Conferencia durara ni una hora más de lo previsto. Transmitieron este mensaje en términos transparentes al Director General Adjunto de la OMC Andrew Stoler cuando, a petición del Sr. Moore, les sondeó con respecto a la posibilidad de prolongar la Conferencia. Es imposible saber si ese tiempo adicional hubiera ayudado a los delegados a superar sus divisiones, pero lo que sí es cierto es que las autoridades no estaban dispuestas a permitir que se pusiera a prueba esa propuesta.

Muchos de los participantes en las negociaciones piensan que la Conferencia Ministerial hubiera fracasado incluso aunque no hubiera habido un solo manifestante, aunque quizá de forma no tan espectacular. Sencillamente las divergencias entre los Miembros de la OMC con respecto a los temas que se habían propuesto abordar (por no mencionar el que se añadió sobre la marcha) eran demasiado grandes como para esperar que pudieran salvarse en cuatro días de debate entre ministros. Aunque los negociadores lograran ciertos avances en algunas esferas, a última hora de la tarde del 3 de diciembre estaba claro que quedaba mucho para llegar a la meta y demasiado poco tiempo para ello. Los bloques de países de América Latina, el Caribe y África se opusieron a lo que consideraban un proceso no democrático y amenazaron con impedir que se pudiera aprobar por consenso cualquier acuerdo. La Sra. Barshefsky dijo a los ministros, en la sesión plenaria de clausura, que se había llegado a "una conclusión común, compartida por el Director General, los presidentes y copresidentes de los

grupos de trabajo y los Miembros en general, que lo mejor sería abrir un intermedio, consultarnos mutuamente, y encontrar medios originales para terminar el trabajo".[35] Esta fórmula preveía debates informales durante las siguientes semanas, y que el Consejo General de la OMC se reuniera el 17 de diciembre con un orden del día consagrado a las cuestiones definidas como "después de Seattle".

A pesar de todo el ruido que hizo la Conferencia Ministerial, tanto dentro como fuera, hubo no obstante un signo incongruentemente esperanzador. "En medio de todo aquel caos" -recordaría posteriormente el Director General Adjunto Miguel Rodríguez Mendoza (véase el apéndice bibliográfico)-

> el ministro de Qatar pidió reunirse con Mike Moore ... para ofrecer Doha como lugar de celebración de la próxima Conferencia. Y Mike le miró como si dijera: "Este hombre está loco. ¿Cómo puede un país querer albergar una reunión como la que acabamos de tener aquí? Debe haber perdido la cabeza." Pero respondió: "Bien, por supuesto, transmitiremos su propuesta a los Miembros".[36]

El 8 de febrero de 2001, cuando la mayoría de los Miembros seguían recriminándose y acusándose sobre quién era el más culpable de la debacle, el Consejo General aceptó la oferta del Gobierno de Qatar de albergar la siguiente Conferencia Ministerial.

Período entre conferencias ministeriales: establecimiento del programa para el desarrollo

La OMC apenas tenía cinco años cuando se celebró la Conferencia Ministerial de Seattle, y en Doha tendría siete. Si las organizaciones internacionales pasasen por las mismas etapas de desarrollo del conocimiento que Jean Piaget atribuía a los niños, en este intervalo es cuando cabría esperar que la institución demostrase mayor capacidad de razonamiento, adquiriese la capacidad de entender que otros podían tener perspectivas diferentes sobre el mismo problema y empezase a aprender de los propios errores. Eso precisamente es lo que la institución, sus dirigentes y sus Miembros hicieron entre las conferencias ministeriales. En algunos aspectos, Seattle fue una experiencia de aprendizaje por la que pasaron los Miembros, y también una pública reprimenda al propio sistema de comercio. Que inspiró a muchos de los principales actores a corregir sus errores a tiempo para la próxima ronda.

El primer paso consistió en reconocer que no eran las ONG las que habían impedido que los Miembros iniciaran una ronda. Aunque el caos callejero no facilitó las cosas, el mayor causante de daño había sido la falta de preparación de la propia OMC. "No se había hecho el trabajo" -reconocería posteriormente el Director General Mike Moore- "y cuando llegamos a Seattle esencialmente estábamos demasiado alejados unos de otros".[37] El Sr. Moore, en colaboración con los Miembros y en especial con los dos presidentes del Consejo General sucesivos, se propuso hacerlo mejor la vez siguiente.

Inclusión de los países en desarrollo

Un problema fundamental, como reconoció el Sr. Moore incluso antes de que empezara la Conferencia Ministerial, era que la planificación y los preparativos de las negociaciones no habían sido incluyentes. El Sr. Moore, cuando inmediatamente después de Seattle asistió a una miniconferencia ministerial, dijo: "quedé boquiabierto de que no hubiera ningún país menos adelantado allí y, por eso, la configuración no era la correcta".[38] Decidió corregir este aspecto y se hizo cargo de las necesidades de los países en desarrollo en general y de los PMA en particular. Fue ahí donde surgió por primera vez la idea de una ronda para el desarrollo. Este concepto fue muy vilipendiado tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo, pero formaba parte de un plan concertado del Sr. Moore para llegar a los Miembros que habían quedado más excluidos y a los que la OMC parecía menos pertinente y útil.

En 2000 y 2001, el Sr. Moore viajó frecuentemente a África y el Caribe, y posteriormente recordaría que: "Iba a Bruselas más a ver a los países ACP [África, el Caribe y el Pacífico] que a la Unión Europea, para explicar lo que estábamos haciendo y por qué debían confiar en nosotros".[39] También asignó más recursos a la creación de capacidad, dedicó tiempo a conseguir fondos de los principales donantes y ayudó a los grupos regionales, como los de países africanos y árabes, a organizarse. El Director General dedicó todos sus fines de semana a esa labor híbrida de política y relaciones públicas que es el sello de la diplomacia de la OMC, celebrando reuniones y barbacoas para ayudar a los embajadores a establecer un clima de confianza entre ellos. También se esforzó por ofrecer más servicios a los Miembros sin representación en Ginebra, asegurarse de que estaban informados y de que no se sentían aislados del sistema.

Un beneficio indirecto de tratar directamente con las capitales fue que el Director General conocía mejor que nadie las posiciones reales de los países. Como tenía línea directa con las capitales, el Sr. Moore podía determinar cuándo los embajadores se mostraban más inflexibles que sus ministros en su oposición a una ronda. Esto fue especialmente importante cuando trató con los miembros del Grupo de Países Afines, varios de los cuales estaban más dispuestos a la colaboración a nivel ministerial de lo que lo estaban a nivel de embajadores. Este conocimiento le dio también confianza para esperar que, como efectivamente sucedería en Doha, la mayoría de estos países, aparte de la India, estarían dispuestos a hacer concesiones y permitir que la ronda avanzara.

Los trabajos preparatorios en Ginebra

Si gran parte del año 2000 se dedicó a reparar daños con los Miembros, parte de ese año y el resto del tiempo se dedicó a preparar un proyecto de Declaración Ministerial que evitara las trampas en que había caído la última. El trabajo en Ginebra se realizó por vías oficiales y oficiosas. A escala oficial, el Consejo General celebró muchas reuniones, aplicando un enfoque de "negociación hasta el agotamiento".[40] Oficiosamente, los presidentes del Consejo General mantuvieron amplias consultas con los Miembros, estableciendo cuáles eran sus

necesidades ofensivas y defensivas y buscando espacios intermedios en los que pudieran lograrse acuerdos. Los planificadores de la OMC tenían hasta julio de 2001 para hacer una evaluación profunda de las posibilidades que había de iniciar una ronda. Se consideró que ese era el punto en que había que decidir si se daba o no "luz" verde a que el objetivo en Doha fuera efectivamente iniciar una ronda, y los temas que debían incluirse en el ámbito de la ronda. También tenían que prepararse para contingencias, entre ellas la posibilidad de que pudiera fracasar otra Conferencia Ministerial. Cuando en la primavera de 2001 se preguntó si la Secretaría tenía preparado un plan B, el Sr. Moore dijo que "[l]o mejor que podemos hacer es tener preparados planes de la B a la G".[41] El Director General y sus colaboradores trabajaron partiendo del supuesto de que los Estados Unidos no dispondrían en Doha de una nueva autorización para negociar y de que las ambiciones de los negociadores estadounidenses serían, por tanto, reducidas. El problema, pues, era cómo conciliar las relativamente modestas ambiciones estadounidenses con la demanda de la CE de que las negociaciones abarcaran una amplia gama de temas, y con el escepticismo aún mayor de muchos países en desarrollo.

La principal responsabilidad de elaborar un paquete recayó en el Presidente del Consejo General Stuart Harbinson, de Hong Kong, China. Nacido el mismo año que el GATT, el Sr. Harbinson contribuiría de forma fundamental al desarrollo de la OMC. Compartía el principal objetivo del Director General de iniciar la ronda, y con ese fin prosiguió las consultas que el Presidente Kåre Bryn, de Noruega (véase el Apéndice Biográfico) había iniciado en 2000. El Sr. Harbinson convocó una larga serie de reuniones abiertas entre jefes de delegación, siguiendo un proceso informal, "de acumulación progresiva". Pronto empezaron a configurar una lista de temas que se podrían incluir en los debates, que el Sr. Harbinson presentó a los Miembros el 20 de abril de 2001. Se trataba de un proceso impulsado por los *demandeurs* y en cuyo marco los gobiernos de los Miembros celebraron reuniones fuera del proceso formal del Consejo General para determinar el nivel de apoyo en temas tales como el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, la inversión, la política de competencia, el comercio y el medio ambiente, las subvenciones a la pesca y la reforma del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. El planteamiento "desalentaba la presentación de propuestas formales como las que se habían presentado antes de Seattle" -escribió posteriormente Harbinson (2009: 4)- con un "amplio entendimiento entre los representantes residentes en Ginebra ... de que en Doha sus ministros debían recibir un texto manejable y que, a este fin, el presidente del Consejo General necesitaría, en un determinado momento de este proceso preparatorio, disponer de algún espacio de maniobra".

En julio la situación no estaba todavía resuelta. El Consejo General celebró una reunión los días 30 y 31 de julio para debatir cómo salir del punto muerto, en la que hubo un reconocimiento general de que era esencial avanzar en la cuestión de la aplicación. Al reanudar los trabajos después de la pausa de agosto, el Sr. Harbinson indicó al Consejo General el 4 de septiembre que las delegaciones no podían esperar que los ministros llegaran a Doha con los temas todavía sin resolver. Este planteamiento, advirtió, no funcionaría mejor en Doha que en Seattle, y anunció a los embajadores que pronto recibirían un proyecto de texto de Declaración Ministerial. El 26 de septiembre, distribuyó un proyecto de texto[42] que

tenía apenas nueve páginas y seis pares de corchetes o de corchetes yuxtapuestos (equivalente funcional de "o"), y un proyecto de decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación[43] que tenía 11 páginas y 7 pares de corchetes. No obstante, el proyecto no incluía todavía ningún texto definido sobre la agricultura, solo incluía una lista de puntos sobre lo que podría abordar. Esta era una grave *laguna*, ya que tanto el Sr. Moore como el Sr. Harbinson consideraban que la agricultura era el tema crucial de la ronda. "Siempre consideré que el acuerdo era ese: si pudiéramos hacer que la agricultura fuera un tema de desarrollo nos ganaríamos el apoyo de los países latinos y la mayoría de los países africanos" -recordaría posteriormente el Director General-.[44] Para el Sr. Harbinson era especialmente importante conseguir que el Brasil y Sudáfrica apoyaran el lanzamiento de una nueva ronda, y "lo que les llevó a apoyar el lanzamiento de la ronda fue la agricultura".[45] Por ejemplo, el Ministro de Comercio de Sudáfrica Alec Erwin desempeñó un papel importante en la oposición de los países africanos frente al dumping de los productos agropecuarios europeos en el continente.

"[L]a prueba de una inteligencia de primera clase" -observó una vez F. Scott Fitzgerald (1936)- "es la capacidad para mantener dos ideas opuestas en la mente al mismo tiempo, y seguir conservando la capacidad de funcionar". Según este criterio, hay secciones de la Declaración Ministerial de Doha que reflejan destellos de genialidad. Aunque los negociadores trataran de reducir las decisiones que tuvieran que adoptar los ministros a un mínimo, no podían conciliar o disimular todas las diferencias en las posiciones de los Miembros. Una forma de solventar este problema era no obligar a los ministros a elegir entre alternativas tajantes sino elaborar un texto que reflejara la diversidad de opiniones. El objetivo era superar el problema inmediato del lanzamiento de la ronda. A partir de ese momento la labor de los negociadores sería encontrar acuerdos y compromisos que les permitieran allanar las aparentes contradicciones que había en las órdenes que los ministros les habían dado. El más claro ejemplo de ese fenómeno era el párrafo dedicado a la agricultura. Lo mismo puede decirse del texto negociado en Doha sobre la legislación antidumping.

Después de mantener una serie de reuniones de "confesionario" sobre la agricultura, el Sr. Harbinson se decidió a encontrar el texto sobre el tema que hiciera falta para que pudiera iniciarse una ronda. En colaboración con el veterano funcionario de la Secretaría Frank Wolter, a finales de septiembre, redactó un párrafo "en el que todos tenían su palabrita clave, pero sin comprometerse en exceso con ningún punto de vista concreto" -recordó posteriormente-. "Estaba elaborado muy cuidadosamente e incluía todas esas palabras clave".[46] Tras reunir a entre 15 y 18 delegaciones en la Sala F (la misma en que se habían celebrado las negociaciones institucionales finales de la Ronda Uruguay (véase el capítulo 2)), el Sr. Harbinson les dictó el párrafo. "Ni siquiera me había atrevido a escribirlo en un trozo de papel", por lo que les pidió que se lo "apuntaran" a mano.[47] Para quienes pretendían reformas fundamentales, en el párrafo se pedían "negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". En respuesta a las demandas de la Comunidad Europea de un enfoque "multifuncional" del

comercio de productos agrícolas, en el párrafo se tomaba nota "de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura". A los países en desarrollo se les prometía que el trato especial y diferenciado "será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse", teniendo en cuenta "sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural".

En resumen, el texto recopilaba sin conciliarlas las diferentes posiciones de los Miembros, pero lo hacía de forma que nadie pudiera sentirse excluido. Cuando el Sr. Harbinson pidió a los delegados presentes en la sala que hicieran alguna observación:

> Se hizo un silencio total, cosa extremadamente poco habitual en el caso de la agricultura, y creo que se dieron cuenta de que si uno de ellos decía algo otro tendría que responder desde el otro lado, y todo se iría a pique. De modo que callaron. Así que les dije: "Muchas gracias", y luego lo puse en un trozo de papel, y no se cambió ni una sola palabra.[48]

El texto se mantuvo básicamente intacto desde entonces hasta la aprobación final de la Declaración Ministerial. Las únicas negociaciones importantes con respecto a los términos de este párrafo fueron las relativas al nivel de ambición con respecto a las subvenciones a la exportación, un tema en el que la Comunidad Europea hizo una gran concesión en las horas finales de la Conferencia Ministerial (véase el recuadro 11.1). Este nuevo párrafo sobre la agricultura fue entonces distribuido a los Miembros como adición al proyecto de 26 de septiembre[49], y fue totalmente incorporado en la versión revisada de 27 de octubre. Este proyecto se distribuyó junto con un nuevo proyecto de decisión sobre la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos básicos.[50] El Presidente y el Director General sometieron los proyectos a los ministros bajo su responsabilidad, sin pedir su aprobación como textos convenidos, sino presentándolos como base para el debate en Doha.

Ataque al World Trade Center

En medio de estos debates se produjo un acontecimiento externo que reordenaría las posiciones y las prioridades sobre el comercio y sobre otras muchas cosas. En la mañana del 11 de septiembre de 2001, un equipo de 19 terroristas de Al-Qaeda perpetró un ataque contra los Estados Unidos en particular y contra los valores occidentales en general. Secuestraron cuatro reactores de pasajeros, dirigiendo dos de ellos como misiles contra el World Trade Center de Nueva York, y otro contra el Pentágono. Los pasajeros que iban a bordo de un cuarto aeroplano dominaron a sus secuestradores antes de estrellarse en un campo de Pennsylvania. Ese día murieron casi 3.000 personas, la mayoría de ellas estadounidenses, pero entre las víctimas se encontraban también ciudadanos de otros 114 países. Era la antiglobalización llevada a su extremo más irracional extremo.



La Tercera Conferencia Ministerial de la OMC se celebra en Seattle, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999.



Manifestantes en el centro de Seattle el 29 de noviembre de 1999, el día antes de que empezara la tercera Conferencia Ministerial de la OMC. ©AFP



La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC se celebra en Doha, del 9 al 14 de noviembre de 2001.



El Presidente de México, Vicente Fox, inaugura la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, 10 de septiembre de 2003.



La Sexta Conferencia Ministerial de la OMC se celebra en Hong Kong, China, del 13 al 18 de diciembre de 2005.



Ministros hablando en nombre del Grupo de los Noventa dan una conferencia de prensa el 16 de diciembre de 2005, durante la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong, China.



Los Miembros celebran una miniconferencia ministerial en Ginebra del 21 al 29 de julio de 2008 con el fin de concluir la Ronda de Doha, pero no lo consiguen.



La Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Susan C. Schwab habla en una conferencia de prensa el 22 de julio de 2008, al principio de la miniconferencia ministerial.



Periodistas rodeando a Keith Rockwell, portavoz de la OMC, en una reunión informativa durante la miniconferencia ministerial el 25 de julio de 2008.



El Comisario Europeo de Comercio Peter Mandelson habla con los periodistas el 26 de julio de 2008, después de una reunión del Comité de Negociaciones Comerciales.



La Séptima Conferencia Ministerial de la OMC se celebra en Ginebra, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009.



El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Ron Kirk (*derecha*) y el Ministro de Comercio de China Chen Deming (*izquierda*), en la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC el 30 de noviembre de 2009.



El Ministro de Comercio e Industria de la India Anand Sharma (*centro*) en una conferencia de prensa durante la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, acompañado por el Embajador Ujal Bhatia (*derecha*), el 2 de diciembre de 2009.



La Octava Conferencia Ministerial de la OMC se celebra en Ginebra, del 15 al 17 de diciembre de 2011.



El antiguo Presidente de la Junta del Marco Integrado mejorado Anthony Mothae Maruping, de Lesotho, se dirige a los Miembros durante la Octava Conferencia Ministerial de la OMC el 16 de diciembre de 2011.



La Novena Conferencia Ministerial de la OMC se celebra en Bali (Indonesia) del 3 al 6 de diciembre de 2013.

La consecuencia más inmediata para la OMC de los atentados del 11 de septiembre fue inspirar un intento frustrado de encontrar otro sitio distinto de Doha para celebrar la Conferencia Ministerial (véase el recuadro 11.2), pero la respuesta estratégica a los ataques fue mucho más importante que la logística de dónde se celebraría la Conferencia Ministerial. A corto plazo, estos acontecimientos dieron a los Estados Unidos y a sus aliados en la OMC un nuevo motivo para iniciar una ronda y elevaron la importancia de esta para los Estados Unidos del nivel de deseable al nivel de indispensable. Era un momento en el que la frase "... o si no ganan los terroristas" se convirtió en un predicado de todo tipo de metas de política pública, y "necesitamos iniciar una nueva ronda en la OMC ..." era una de ellas. A los pocos días de los ataques terroristas, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Robert Zoellick lanzó el argumento de que la liberalización multilateral de comercio era un arma en la guerra contra el terror. No obstante, incluso en esos momentos extraordinarios, había que encontrar todavía una solución para los dos obstáculos tradicionales a los acuerdos multilaterales de comercio examinados en el capítulo 2 (el problema de Washington, motivado por las relaciones con el Congreso de los Estados Unidos, y el problema de Ginebra, motivado por los socios comerciales). El Sr. Zoellick solucionó los dos problemas, uno después del otro. Encontrar una solución al problema de Washington llevó más tiempo y pasaría casi un año antes de que se prorrogara la Ley de Comercio de 2002, que daría al Presidente de los Estados Unidos George W. Bush una nueva autorización para negociar.[51] El problema de Ginebra, que pronto se desplazó a Doha, se resolvió en dos meses de intensas negociaciones antes y durante la Conferencia Ministerial.

El primer paso era conseguir esa nueva autorización. La anterior se había extinguido el día final de la Ronda Uruguay, y la Administración Clinton había renunciado a obtenerla en 1997, después de dedicar dos años a convencer al Congreso de que le diera otra. El Sr. Zoellick había ya pedido al Congreso que renovara esta autorización, que él insistía en que se llamara "autorización para promover el comercio" en lugar de "vía rápida"[52], pero después del 11 de septiembre intensificó la campaña. Había subrayado su importancia en un artículo de opinión que el *Washington Post* había publicado nueve días después de los ataques, instando a los legisladores "a enviar una señal inconfundible al mundo de que los Estados Unidos están comprometidos a liderar la apertura mundial y entienden que la capacidad de aguante de nuestra nueva coalición depende del crecimiento económico y de la esperanza" (Zoellick, 2001: A35). Para ello se requería que, aparte de que se aprobasen otras iniciativas comerciales entonces suspendidas, se aprobara una nueva autorización "para que los Estados Unidos puedan negociar acuerdos que promuevan las causas de la apertura, el desarrollo y el crecimiento" (*Ibid.*). Después de muchos meses más de negociación y de adulación, el Congreso definitivamente aprobó una autorización para promover el comercio que abarcaba todos los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales que pudieran concluirse hasta mediados de 2007.[53]

Obtener una nueva autorización para negociar no solo era un asunto de procedimiento de política interna de los Estados Unidos sino un elemento integrante del plan del Sr. Zoellick para resolver el problema de Ginebra. Su estrategia para iniciar la ronda era dar a todos los Miembros un motivo de interés por su éxito, y ello solo podía lograrse si los Estados Unidos estaban

dispuestos a hacer grandes concesiones. Eso exigía poner vacas sagradas como las leyes antidumping sobre la mesa de negociación, algo que los Estados Unidos no podían hacer de forma creíble sin cambiar el rumbo que el Sr. Clinton y la Sra. Barshefsky habían fijado. El planteamiento de estos había sido adaptar los objetivos de negociación de los Estados Unidos a los términos de la limitada autorización de negociación que el Presidente había conseguido, y configurar la ronda de forma que se adaptase a ese perfil limitado. El Sr. Zoellick, en cambio, proponía ir a lo grande, y para hacerlo necesitaba un mandato del Congreso.

El Sr. Zoellick trabajó en estrecha colaboración con su homólogo en la CE, Pascal Lamy, en la promoción de la nueva ronda. Aunque algunas parejas transatlánticas de ministros de comercio responden más a la imagen de un mal matrimonio que a la de una buena asociación, la alianza Lamy-Zoellick funcionó extraordinariamente bien. Ya habían empezado a trabajar sobre esta cuestión meses antes, y habían declarado en julio que su "objetivo compartido ... era borrar la mancha del fracaso de las negociaciones comerciales en Seattle y ayudar a poner en marcha una nueva ronda de negociaciones comerciales mundiales" (Lamy y Zoellick, 2001: A17). Ambos personajes estaban comprometidos con la ronda y con la estrategia para iniciarla, y colaboraban para ayudar a conseguir el apoyo de otros Miembros por medio de una combinación de persuasión, halagos y retiradas estratégicas de sus posiciones establecidas. La Comunidad Europea todavía no había logrado la renovación de la exención que necesitaba para seguir otorgando un trato preferencial a las importaciones procedentes de sus antiguas colonias, tenía pendiente de resolver un problema con los países de América Latina con respecto a los bananos y quizá también estaba dispuesta a hacer concesiones en materia de subvenciones a la exportación de productos agrícolas. El Sr. Lamy utilizó cada una de estas cuestiones para influir en grupos de interés concretos, estableciendo un vínculo entre la solución de estos temas y el inicio de una ronda, igual que el Sr. Zoellick tenía en reserva posibles concesiones que hacer con respecto a las patentes de productos farmacéuticos y las leyes antidumping.

La mayor prioridad atribuida por los Estados Unidos a las negociaciones multilaterales después del 11 de septiembre respondía parcialmente a la frecuente pregunta sobre, "¿qué influencia tuvieron estos ataques en el lanzamiento de la Ronda de Doha?" Cualquier especulación sobre la relación entre el 11 de septiembre y la Ronda de Doha supone necesariamente examinar la hipótesis contraria, pero resulta imposible imaginar que la ronda no se hubiera iniciado de no ser por los ataques. No obstante, es razonable suponer que si no se hubiera producido tal acontecimiento habría sido improbable que los Estados Unidos atribuyesen al inicio de la ronda tanta prioridad, el Sr. Zoellick en particular tal vez no habría presionado tan firmemente para buscar una solución y habría sido más difícil conseguir la aprobación del Congreso de una nueva autorización para negociar.[54]

Durante los meses anteriores al 11 de septiembre los Estados Unidos ya habían empezado a aproximarse a la aceptación de una nueva ronda, pero los ataques agudizaron su interés por ella y aumentaron la prioridad que el Sr. Zoellick le atribuía. En una de las miniconferencias ministeriales que se produjeron a principios de ese año, el Sr. Zoellick había dicho a sus homólogos que los Estados Unidos querían una nueva ronda pero que, en caso de que la iniciativa fracasase, no debían buscar apoyo de los Estados Unidos para otra ronda durante

algunos años porque el país estaría ocupado negociando acuerdos de libre comercio (ALC). Dos años después estas opciones bilaterales y regionales volverían a ser fundamentales para la estrategia comercial de los Estados Unidos, y muchas de ellas estarían también vinculadas a la guerra contra el terrorismo. Esto quedó patente en 2003, cuando el Sr. Bush propuso que se estableciera una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y Oriente Medio para 2013, y como primer paso inició negociaciones con algunos países árabes determinados. El Sr. Zoellick insistió en que no había contradicción entre esas negociaciones y la Ronda de Doha, ya que eran parte de una estrategia de liberalización competitiva. Esta es una polémica sobre la que volveremos en el capítulo 13.

¿Qué sucedió con los demás Miembros de la OMC? Las opiniones sobre el grado en que, de forma individual y colectiva, su actitud respecto a Doha estuvo dictada por los ataques del 11 de septiembre varían mucho. Algunos sugieren que solo tuvieron un efecto marginal, y ofrecieron un motivo sistémico más para su inicio, reforzando el otro argumento sistémico de que se necesitaba una nueva ronda para deshacer Seattle y restaurar la reputación de la OMC. Otros sugieren que tuvieron un efecto positivo sobre las posiciones adoptadas por algunos países concretos, como Egipto, Malasia y el Pakistán, cada uno de los cuales estableció nuevas alianzas con los Estados Unidos. Como norma general, las posiciones que adoptan los comentaristas sobre la relación entre el 11 de septiembre y el inicio de la Ronda de Doha parecen depender de su propia opinión sobre si la ronda debería haberse iniciado en absoluto. Las posiciones pueden variar con el paso del tiempo: varios defensores de la ronda añadieron a sus argumentos el de la política exterior a sus reivindicaciones en los días anteriores a la Conferencia Ministerial, pero una vez que la ronda se puso en marcha los observadores pro comercio sostuvieron por lo general que la motivación económica en sí misma había sido lo suficientemente importante como para asegurar un inicio satisfactorio. Muchos críticos pusieron el grito en el cielo y los escépticos del comercio describen a veces la conexión en términos negativos o incluso siniestros. El Ministro Murasoli Maran, de la India, se quejó de que en Doha los Estados Unidos trataron de explotar el 11 de septiembre (Blustein, 2009: 113), y un negociador anónimo de un país en desarrollo se lamentó "de los beneficios económicos que han extraído los países industrializados de este desastre", y declaró que "si el 11 de septiembre no hubiera sucedido, la Declaración Ministerial de Doha no hubiera incluido ni siquiera la mitad de las obligaciones que figuran en ella" (citado en Kwa, 2003: 13). Esta opinión se puede refutar fácilmente en un punto: la inclusión de un tema en la Declaración Ministerial debe considerarse más un compromiso de negociar posibles obligaciones en el futuro que una nueva obligación *per se*, pero hay pruebas anecdóticas que indican que algunos ministros adoptaron una postura más complaciente sobre algunas cuestiones debido a la atmósfera en que se celebró la Conferencia Ministerial.

La Conferencia Ministerial de Doha

En comparación con la Conferencia Ministerial de Seattle, que se había celebrado dos años antes, la Conferencia Ministerial de Doha, celebrada los días 9 a 13 de noviembre de 2001, tenía algunas ventajas. La Secretaría de la OMC y los propios ministros estaban mejor organizados y preparados

y tenían ante sí un proyecto conciso, con menos corchetes. Las divisiones entre los Miembros se mantenían con respecto a los mismos temas que les alejaban desde Singapur, pero había ahora una mejor disposición de los principales actores a hacer concesiones y transacciones. Los ministros de comercio de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos trabajaban bien el uno con el otro y los dos estaban comprometidos con una estrategia que atraería a otros, incluidos los Miembros más pequeños y pobres a los que el Director General Mike Moore había cortejado durante los últimos dos años. La Conferencia Ministerial de Doha disfrutó también de un lujo que faltó en Seattle, y que faltaría de nuevo en Cancún: un gobierno anfitrión complaciente que estaba dispuesto a conceder más tiempo el último día. La única desventaja notable fue que la preocupación por la seguridad de los delegados era ahora mucho mayor. Mientras que en Seattle habían tenido que abrirse paso entre manifestantes airados con el riesgo de inhalar el extraño olor de los gases lacrimógenos, en Doha había un temor generalizado a que se produjese un ataque terrorista. No se produjo ninguno, pero esta preocupación parecía totalmente real en un momento de atentados suicidas y alarmas por ántrax.

El primer punto del orden del día era el nombramiento de los ministros que actuarían como "amigos de la presidencia" y facilitadores de algunas cuestiones concretas. Un amigo de este tipo fue el Secretario de Hacienda de México Luis Ernesto Derbez, que tendría un papel mucho más claro en la siguiente Conferencia Ministerial. En esta reunión actuó como facilitador de cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual (véase el capítulo 10). Los otros facilitadores fueron el Ministro de Comercio e Industria de Singapur George Yeo, que se encargó de la agricultura; el Ministro de Asuntos Económicos de Suiza Pascal Couchepin, que se encargó de las cuestiones relacionadas con la aplicación; el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile Heraldo Muñoz Valenzuela, encargado de las cuestiones ambientales; el Ministro de Comercio e Industria de Sudáfrica Alec Erwin, que se encargó de las cuestiones relacionadas con las normas; y el Ministro de Comercio Internacional del Canadá Pierre Pettigrew, que se encargó de facilitar los debates sobre los nuevos temas. Los PMA se quejaron de que en las consultas informales sobre estos nombramientos se les había discriminado porque ninguno de sus representantes había sido seleccionado como facilitador. En respuesta a estas críticas, el Presidente nombró al Ministro de Comercio, Industria, Fauna y Flora Silvestre y Turismo de Botswana Tebelelo Seretse séptimo amigo de la presidencia para mantener consultas sobre cuestiones como las normas del trabajo, los ADPIC y la biodiversidad, y la reforma del sistema de solución de diferencias.

El tema de más relieve: la agricultura

El párrafo que el Sr. Harbinson había elaborado sirvió de base para las negociaciones sobre la agricultura en Doha. El hecho de que los ministros estuvieran dispuestos a aceptar un proyecto que era a todas luces poco claro quizá sea la mejor prueba de su interés colectivo por el éxito en Doha y de su voluntad de adoptar una declaración que dejara muchas de las decisiones difíciles para otro día. Con respecto a la agricultura, esta actitud fue especialmente notable en el caso de los países que normalmente eran más exigentes en el tema. El Japón, Noruega y la República de Corea indicaron que aceptarían el proyecto, dejando a la Comunidad Europea sola en su oposición. Bruselas se oponía todavía a la eliminación gradual

de las subvenciones a la exportación, pero al final (la última noche de la Conferencia) aceptó parte del texto original del Sr. Harbinson, en el que se detallaba el objetivo de lograr "reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva". Esta era una de las diversas retiradas estratégicas que el Sr. Lamy y el Sr. Zoellick estaban dispuestos a realizar, cada uno por su parte, en apoyo de un planteamiento de la ronda que fuera: "o pensamos en grande o nos vamos a casa".

Los ministros al final aprobaron, en el párrafo 13, el texto que el Sr. Harbinson había elaborado, con unos pocos ajustes. La parte sustantiva del párrafo decía lo siguiente:

> Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.

El calendario establecido en el párrafo 14 para las negociaciones era ambicioso. En el proyecto presentado a los ministros no se detallaba ninguna fecha, pero en el texto que aprobaron se indicaba que las modalidades para los nuevos compromisos "se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003". Los participantes "presentarán sus proyectos de Listas globales basadas en esas modalidades no más tarde de la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial" (es decir, antes de la Conferencia Ministerial de Cancún, de 2003) y las negociaciones "se concluirán como parte y en la fecha de conclusión del programa de negociación en su conjunto".

Temas de los países desarrollados: los temas de Singapur, el trabajo y el medio ambiente

Todos los temas sobre los que la Comunidad Europea había trabajado desde Singapur figuraban en el proyecto enviado a los ministros, pero con diferentes grados de solidez. En el proyecto se pedía que se iniciaran inmediatamente negociaciones sobre la contratación pública y la facilitación del comercio pero se adoptaba un enfoque más cauto con respecto a la inversión y la política de competencia. Con respecto a cada uno de estos temas, se especificaba que en la próxima Conferencia Ministerial "se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión

que se ha de adoptar ... respecto de las modalidades de las negociaciones". En el proyecto no se formulaba ningún compromiso sobre la negociación relativa a las normas del trabajo y se establecía que proseguiría el trabajo sobre cuatro cuestiones medioambientales. Varios países en desarrollo se oponían a las negociaciones sobre cada uno de estos temas, siendo el grado de oposición mayor con respecto a las cuestiones laborales. Las divisiones entre países desarrollados y en desarrollo sobre algunos de estos temas no se resolvieron hasta los ultimísimos minutos de la conferencia, como se verá más adelante.

La cuestión de la inversión se presenta frecuentemente como una cuestión Norte-Sur, pero las divisiones sobre este tema pueden ser más complejas. Como ya se vio al examinar los preparativos de Seattle, había varios países en desarrollo que promovían negociaciones sobre esta cuestión. Lo mismo cabe decir de Doha, donde Chile, Costa Rica y la República de Corea eran partidarios de un texto más ambicioso sobre la inversión y otros temas de Singapur. No obstante, seguían siendo excepciones, y la India y Malasia mostraban un comportamiento más típico al oponerse radicalmente a las negociaciones sobre la inversión. Los países ACP adoptaron la posición de que se necesitaba creación de capacidad para que los países en desarrollo pudieran aceptar negociaciones sobre la inversión y la competencia.

La cuestión del medio ambiente suscitó relaciones complejas. La Comunidad Europea pedía que se celebraran negociaciones para aclarar la relación entre la OMC y los AMUMA, que se elaborasen disposiciones sobre el etiquetado ecológico y que se adoptara el principio de precaución. El Japón, Noruega y Suiza respaldaban la posición de la CE pero los países en desarrollo, el Canadá y los Estados Unidos se oponían. Botswana, Egipto, Guatemala, Malasia y Zambia se habían manifestado en contra de la propuesta de la CE en las reuniones de los jefes de delegación. Los países en desarrollo temían especialmente que las negociaciones sobre el medio ambiente menoscabaran las ganancias que habían obtenido en la esfera del acceso a los mercados a cambio de concesiones en la esfera de la agricultura.

El Sr. Lamy y el Sr. Zoellick trabajaron juntos frente a otros países en varias cuestiones, pero cuando llegó el momento del medio ambiente se vieron obligados a negociar el uno con el otro. El movimiento verde tenía más repercusión en Europa que en la nueva Administración republicana, y los dos personajes se vieron también enfrentados por los diferentes intereses de sus electores. Los Estados Unidos (junto con Filipinas e Islandia) eran uno de los *demandeurs* de negociaciones sobre las subvenciones a la pesca. La Comunidad Europea (junto con el Japón y la República de Corea) se habían opuesto a las demandas de negociaciones sobre este tema, alegando que toda nueva negociación en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias debía abarcar todos los sectores y que la cuestión de la pesca ya se estaba debatiendo en otros foros. Es esta una cuestión en la que la posición de los Estados Unidos prevaleció, y en el párrafo 28 de la Declaración Ministerial se convino en la celebración de negociaciones. Por su parte, los Estados Unidos estaban dispuestos a aceptar las demandas europeas sobre las cuestiones ambientales. Los Miembros convinieron en celebrar negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y determinadas obligaciones comerciales establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), aunque "sin perjuicio de los derechos que corresponden

en el marco de la OMC a todo Miembro que no sea parte en ese AMUMA"; sobre los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para otorgar la condición de observador; y sobre la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

Las normas del trabajo volvían a estar sobre la mesa de negociación, pero no por mucho tiempo. El texto que los sindicatos preferían era el siguiente: "Apoyamos la labor iniciada en la Organización Internacional del Trabajo sobre las dimensiones sociales de la globalización y exhortamos a la OMC a colaborar efectivamente con la OIT en un foro de trabajo permanente". La Comunidad Europea habían propuesto este texto con el apoyo del Canadá, Nueva Zelandia y Sudáfrica, pero con el cambio de gobierno en los Estados Unidos esta cuestión perdió a uno de sus principales *demandeurs*. Al final, en la Declaración Ministerial simplemente se reiteró la posición ya establecida y en el párrafo 8 se "[r]eafirm[ó] la declaración que formulamos en la Conferencia Ministerial de Singapur" y se tomó "nota de la labor en curso en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de la dimensión social de la globalización". Esta era la posición reflejada en el proyecto de texto que se sometió a los ministros. Las normas del trabajo quedaron efectivamente fuera de la mesa de negociación de la ronda a partir de ese momento, y sus defensores (un grupo al que se sumarían los Estados Unidos después de otro cambio de gobierno) reconocieron que cualesquiera negociaciones que se propusieran en la OMC solo podrían contemplarse en el marco de un programa posterior a Doha.

Temas de los países en desarrollo: ADPIC, Cotonú, bananos y aplicación

Los países en desarrollo llegaron a Doha con intereses ofensivos propios. Uno de ellos, que dio lugar a la aprobación de la Declaración sobre los ADPIC y la Salud Pública, se ha examinado en el capítulo 10. La disposición de los Estados Unidos a aprobar este texto fue la prueba más evidente de la seriedad del Sr. Zoellick con respecto a la búsqueda de un equilibrio de concesiones que diera a todos los Miembros un motivo de interés por la ronda. Este pago anticipado ayudó a conseguir el apoyo de África y América Latina.

La mayoría de las regiones en desarrollo tenían intereses en otras dos iniciativas que les enfrentaban con la Comunidad Europea y entre sí. Una era una exención en el marco de la OMC para el Acuerdo de Cotonú sobre acceso preferencial a los mercados, en virtud del cual las antiguas colonias de la región ACP gozaban de acceso preferencial al mercado de la CE. La otra era la solución de la cuestión de los bananos, que eran objeto de otro acuerdo preferencial en favor de los países ACP. Tanto la cuestión de Cotonú como la cuestión de los bananos enfrentaban a los países ACP beneficiarios con los países en desarrollo de América Latina y Asia que no se beneficiaban de esos programas. Cotonú era muy impopular en América Latina y en el Sudeste Asiático, ya que reconocía ventajas a las importaciones de productos tales como los bananos y el atún enlatado procedentes (por ejemplo) de Dominica y Mauricio que, en caso contrario, podrían proceder (por ejemplo) de Honduras y Tailandia. Igualmente, la política de la CE sobre los bananos favorecía a los "bananos euro" de África y el Caribe frente a los "bananos dólar" de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras y Panamá.

La forma en que se solucionaron estas cuestiones ofrece un buen ejemplo de cómo las diferencias no siempre producen efectos negativos, sino que pueden generar monedas de cambio que pueden gastarse para otros fines. En ambos casos, el Sr. Lamy fue capaz de vincular los resultados con el inicio de la ronda y dar así a otra serie de países un motivo de interés por la iniciativa más amplia. La exención solicitada para la iniciativa de Cotonú llevaba retenida en el Consejo del Comercio de Mercancías más de un año y, aunque podía haberse resuelto allí, fue remitida a la Conferencia Ministerial. Los opositores a esta exención amenazaron con paralizar la Conferencia, pero esta cuestión (cuando se sumó a la solución del caso de los bananos) atrajo más defensores de la ronda que opositores a la misma. Los Miembros aprobaron la exención el último día de la Conferencia Ministerial y a través de ese mismo instrumento aprobaron un acuerdo en virtud del cual la exención se suspendería si la Comunidad Europea dejaba de mantener el acceso a los mercados entonces existente para las importaciones de bananos procedentes de países no ACP. El compromiso de eliminar gradualmente los contingentes a la importación de bananos y sustituirlos por aranceles para 2006 se ganó a los países exportadores de bananos de América Latina, aunque algunos Miembros (principalmente Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Panamá y, en especial, Tailandia y Filipinas) siguieron abrigando preocupaciones. "Hasta el último momento, no se sabía con seguridad si Filipinas y Tailandia bloquearían la petición de exención para Cotonú" –se observó entonces- "debido a las objeciones formuladas por los países contra el trato preferencial otorgado por la CE a las importaciones de atún enlatado procedentes de países ACP en el marco del Acuerdo de Cotonú" (ICTSD, 2001).

En la reunión se produjeron dos documentos que establecían el mandato para las negociaciones sobre las cuestiones relativas a la aplicación y sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. En la Declaración Ministerial de Doha, los ministros reafirmaron que "las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC" (párrafo 13) y convinieron en que "se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas" (párrafo 44). En la Declaración también se estableció que se aumentaría la financiación para asistencia técnica y se establecía el objetivo no vinculante del acceso libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA. Este mandato fue ulteriormente elaborado en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. En la Conferencia Ministerial se estableció un proceso de negociación sobre estas cuestiones a dos niveles. Por un lado, las negociaciones ordinarias, que se celebrarían sobre la base de una ronda normal, y por otra parte las negociaciones en el marco del Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria, que parecían ser una vía distinta que podía producir "resultados iniciales" en forma de mejoras de los principios del trato especial y diferenciado.

Antidumping

La legislación antidumping es una cuestión que divide no solo a los países desarrollados y en desarrollo sino también a unos países desarrollados frente a otros. La Comunidad Europea y, en especial, los Estados Unidos son los más interesados en mantener estas leyes, mientras

que su control o eliminación es una prioridad fundamental para el Canadá, Chile, el Japón y otros. El hecho de que el Sr. Zoellick estuviera dispuesto a poner sobre la mesa de negociación esta y otras medidas comerciales correctivas, aunque solo fuese de forma muy restringida, demuestra hasta qué punto estaba dispuesto a ceder para asegurar un mayor apoyo para el lanzamiento de la ronda. Con la posible excepción del cabotaje (véase el capítulo 2) y las leyes de inmigración, quizá no hubiera vaca más sagrada en la práctica comercial de los Estados Unidos. Aunque consideradas por muchos interlocutores comerciales como forma de administración del proteccionismo, las leyes disfrutaban en el Congreso de un apoyo profundo y por ambos partidos.

Los Amigos de las Negociaciones Antidumping se reunían desde hacía algún tiempo en la misión del Japón en Ginebra, esperando obtener reformas sobre esa cuestión en la nueva ronda. Era un objetivo que perseguían desde hacía mucho países como el Canadá y Chile, cada uno de los cuales había encontrado dificultades para lograr avances sobre el tema en los ALC que habían concluido con sus interlocutores (salvo el que habían concluido entre sí en 1996). Esperaban encontrar una solución más amplia a su problema, y que las disciplinas multilaterales redujeran la frecuencia con las que sus exportaciones se encontraban con onerosos litigios y elevados derechos penalizadores. Como paso provisional en esa dirección, obtuvieron la inclusión en el proyecto de Declaración de una disposición en la que se instaba a celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

La evolución posterior del texto de la Declaración Ministerial de Doha ilustra dos aspectos complementarios, si bien contradictorios, del modo en que se inició la ronda. Uno de ellos fue la estrategia de Zoellick de incluir más vacas sagradas en el paquete con objeto de dar a todos un motivo de interés por la ronda y demostrar la seriedad de los Estados Unidos. El otro fue la estrategia de Harbinson de elaborar un texto artificioso que no prejuzgase los resultados de las negociaciones sobre los temas sensibles, sino que reflejase las opiniones tanto de los *demandeurs* como de sus interlocutores. Estos dos aspectos eran complementarios en el sentido de que ambos contribuían al inicio de la ronda, pero contrarios en la medida en que el segundo podía en último término quitar importancia al primero. Los Miembros estaban dispuestos a centrarse en la Conferencia Ministerial de Doha en las complementariedades; las contradicciones estarían más presentes cuando volvieran a reunirse en Cancún.

El proyecto de Declaración ya se había adentrado parcialmente en el camino de la ambigüedad constructiva, pues en él se había establecido que se celebrarían negociaciones sobre las medidas antidumping y compensatorias "preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos que informan estos Acuerdos". El nuevo texto, elaborado conjuntamente por los *demandeurs* y Grant Aldonas, el Subsecretario de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, incluía todavía más condicionantes en la Declaración. Lo que finalmente se convino y que se convirtió en parte del párrafo 28 establece no solo la preservación de estos conceptos y principios básicos, sino

también su "eficacia" y sus "objetivos" y hace referencia no solo a los acuerdos sino también a "sus instrumentos". Como indica el párrafo 28 en su totalidad:

> A la luz de la experiencia y de la creciente aplicación de estos instrumentos por los Miembros, convenimos en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 [es decir, el Código Antidumping] y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y de sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados participantes.

La verdadera dificultad no era elaborar este texto sino convencer a la delegación japonesa de aceptar su formulación. Los demás Amigos de las Negociaciones Antidumping tuvieron dificultades para persuadir a su descontento colega de aceptar este acuerdo.

El desenlace

El resultado neto de estos acuerdos fue que los Miembros que anteriormente se habían opuesto a la ronda o se habían mostrado escépticos al respecto apoyaron su lanzamiento, algunos de ellos con entusiasmo y otros con reticencia. En las horas finales de la Conferencia hubo tratos y retiradas estratégicas, sobre todo, el acuerdo de la Comunidad Europea de que las negociaciones tuvieran por objetivo la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y la aprobación por los Estados Unidos de la Declaración sobre los ADPIC y la Salud Pública.

Los principales oponentes en estas últimas horas eran los países africanos y la India. El Sr. Moore y sus colaboradores se implicaron personalmente para vencer esas resistencias, y entonces los viajes efectuados por el Director General durante los dos años anteriores rindieron sus frutos. Cuando los delegados africanos dejaron la sala verde a las 3 h del último día se oponían firmemente a que se negociara sobre los temas de Singapur y algunos de ellos estaban decididos a bloquear el consenso sobre el lanzamiento de la ronda. En ese momento pidieron una reunión con el Sr. Moore, en la que dijeron al Director General que se oponían a negociar sobre los nuevos temas, pero luego dijeron: "Creemos en usted porque usted nos conoce".[55] Confiaban en él lo suficiente como para entablar negociaciones sobre la mayoría de los temas, aunque aplazando a la siguiente Conferencia Ministerial la decisión final sobre cómo se abordarían esas nuevas cuestiones.

Esto mismo fue fundamental en las negociaciones con la India, que no estaba sola en su oposición. En una organización que funciona sobre la base del consenso, basta un solo Miembro para vetar una decisión, pero ejercer ese derecho frente a un apoyo que sería unánime hubiera puesto a la India en una situación muy poco confortable. De nuevo, los viajes y las conexiones del Sr. Moore le permitieron jugar otra carta. Pidió a otro primer ministro que llamara a su homólogo de la India para pedirle que dijera al Sr. Maran que retirase sus

objeciones. Eso solo podía conseguirse si se ofrecía a la India una solución de compromiso que salvara su imagen. Este compromiso adoptó la forma del texto que había propuesto la India, que exigía un consenso expreso antes de poder iniciar las negociaciones sobre cualquiera de los cuatro temas de Singapur y no solo los dos (inversión y política de competencia) sobre los que el proyecto había ya previsto un principio aplazado. "Pero mientras esto se estaba negociando, la sesión de clausura ya había empezado" -recordaba el Sr. Harbinson- "de forma que personas como Pierre Pettigrew, del Canadá, hicieron una alocución de 30 minutos sobre lo maravilloso que era el tiempo en Doha y otras cosas por el estilo". También intervinieron otros ministros, haciendo que el reloj corriera otros 20 minutos aquí o un cuarto de hora allí, para ganar el tiempo suficiente para que se aprobase cada letra y cada coma del nuevo texto. "Y entonces finalmente obtuvimos la señal de que todo estaba acordado, y el texto fue adoptado".[56]

En cada uno de los cuatro párrafos en los que se instaba a celebrar negociaciones sobre los temas de Singapur, se estableció que "después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones". Una lectura rápida de ese texto puede llevar a las personas no iniciadas a creer que todo lo que estaba en juego eran las modalidades, pero el texto dejó claro que todavía no había consenso para negociar sobre estas cuestiones en absoluto. El Presidente de la Conferencia confirmó esta observación. Cuando el Ministro de Hacienda, Economía y Comercio de Qatar, Yousef Hussain Kamal (véase el Apéndice Biográfico) hizo la presentación de las declaraciones ministeriales en la sesión plenaria de clausura, el 14 de noviembre, señaló especialmente el hecho de que "algunas delegaciones han solicitado aclaraciones en relación con los párrafos 20, 23, 26 y 27 del proyecto de Declaración" (es decir, los párrafos en los que se establece el programa de trabajo sobre los temas de Singapur) y señaló lo siguiente:

> Permítanme decir que con respecto a la referencia que se hace en esos párrafos a la necesidad de un "consenso explícito" para que se adopte una decisión en el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial [es decir, en 2003], entiendo que, en ese período de sesiones, será efectivamente necesario adoptar una decisión por consenso explícito antes de que se puedan poner en marcha las negociaciones sobre la relación entre el comercio y las inversiones, la interacción entre el comercio y la política de la competencia, la transparencia de la contratación pública y la facilitación del comercio. A mi juicio, eso también dará a cada Miembro el derecho a adoptar una posición sobre las modalidades para impedir que las negociaciones puedan iniciarse después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, hasta que el Miembro de que se trate esté preparado para sumarse a un consenso explícito.[57]

Este fue un ejemplo más de un punto sobre el que los Miembros optaron por aplazar la solución de sus diferencias, y que resultaría ser otro caso en el que una maniobra que había funcionado bien en la última etapa del GATT no funcionó tan bien en la etapa de la OMC.

La Declaración Ministerial que puso en marcha la Ronda Uruguay tenía sus propias lagunas y ambigüedades constructivas, como la posición vaga en que quedó la enorme nueva cuestión del comercio de servicios. En ese caso también la India estaba entre quienes dudaban, y los escépticos insistían en que el tema se aislase del resto de la ronda. Con el tiempo sus preocupaciones disminuyeron y el AGCS quedó totalmente incorporado en el nuevo sistema de la OMC. No sucedió lo mismo con los temas de Singapur. En los dos años que separaron a Doha de Cancún, la laguna entre los *demandeurs* y sus opositores no hizo más que ampliarse.

El último punto del orden del día en Doha fue bautizar a la nueva ronda, una prerrogativa que siempre se había atribuido al Director General. En este caso, el Sr. Moore hizo una elección que subrayaba la importancia que atribuía a los países en desarrollo, pero que inmediatamente desató la controversia. La ronda no recibiría la designación tradicional de Ronda de Doha sino que oficialmente se denominaría Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Había dos elementos que confluían en esa decisión, el más evidente (pero también el más criticado) era la decisión de incluir la palabra "desarrollo". Esa decisión suscitó críticas tanto de los países desarrollados, que consideraban que ponía mucho énfasis en los países en desarrollo, como de los países en desarrollo, que consideraban que olía demasiado a un ejercicio de relaciones públicas. En cuanto a la palabra "programa", el Sr. Moore observaría posteriormente que había "ministros que llegaron a Doha y habían dicho a sus parlamentos que no pondrían en marcha una nueva ronda". Denominándolo programa, podría decirles: "Había dicho que no íbamos a iniciar una ronda. Por eso hablamos de programa para el desarrollo y no de ronda".[58] A partir de entonces, ese título ha seguido utilizándose en los documentos oficiales, en forma completa o abreviada (PDD), pero en lenguaje corriente estas negociaciones casi siempre se denominan Ronda de Doha.

Notas

1 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.

2 *Ibid.*

3 Posteriormente se unieron al grupo Jamaica, Kenya, Tanzanía y Zimbabwe.

4 Entrevista del autor con Alejandro Jara, 23 de septiembre de 2012.

5 Véase *Comisión de las Comunidades Europeas: Declaración de Sir Leon Brittan Q.C. Vicepresidente de la Comisión Europea*, documento WT/MIN(96)/ST/2 de la OMC, de 9 de diciembre de 1996.

6 Véase *Brasil: Declaración del Excmo. Sr. Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Relaciones Exteriores*, documento WT/MIN(96)/ST/8 de la OMC, de 9 de diciembre de 1996.

7 *Ibid.*

8 Véase *Comisión de las Comunidades Europeas: Declaración de Sir Leon Brittan Q.C. Vicepresidente de la Comisión Europea*, documento WT/MIN(96)/ST/2 de la OMC, de 9 de diciembre de 1996. Lord Brittan diría posteriormente que esperaba que esa cuestión fuera retirada de la mesa de negociación porque "no iba a ser aceptable para un número suficiente de países". Sin embargo, había decidido defender la cuestión "porque eso era lo que los europeos querían", especialmente los países que tenían un gobierno socialista. Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.

9 En inglés, la sigla LLDC, en lugar de LDC, era un residuo de decenios anteriores cuando los países de este grupo eran denominados *lowest-level developing countries*. La OMC sustituyó la sigla LLDC por la sigla LDC en 1998. La "L" extra, en LLDC, fue eliminada definitivamente de las referencias a países *least-developed* cuando esa sigla empezó a utilizarse para definir a los *land-locked developing countries*. Esta categoría más reciente de LLDC procede de la Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de las Instituciones Financieras y de Desarrollo Internacionales sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, celebrada en Almaty, en agosto de 2003.

10 El título completo de esta iniciativa era Marco integrado para la asistencia técnica, incluido el desarrollo de capacidades humanas e institucionales, en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados. Como se examina en el capítulo 5, posteriormente fue sustituido este título por el de Marco Integrado mejorado.

11 Véase *Un marco integrado para la asistencia técnica, incluido el desarrollo de capacidades humanas e institucionales, en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados*, documento WT/LDC/HL/1/Rev.1 de la OMC, de 23 de octubre de 1997.

12 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

13 William Butler Yeats, "El Segundo Advenimiento" (1919).

14 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Texto ministerial: Proyecto revisado*, documento JOB(99)/5868/Rev.1 de la OMC, de 19 de octubre de 1999.

15 Entre los Amigos de la Multifuncionalidad, que tenían su origen en la Ronda Uruguay, figuraban la Comunidad Europea, el Japón, Mauricio, Noruega y Suiza. Sobre el significado de multifuncionalidad para los distintos grupos, véase Moon (2012).

16 Véase, por ejemplo, Narr y otros (2006). Para un planteamiento opuesto, véase Gillham y Marx (2000).

17 La pancarta decía "¿Tiene la OMC el control de Seattle también?" por un lado y por el otro decía "Tengo derecho a manifestarme de forma no violenta". Véase: http://www.aclu.org/free-speech/seattle-settles-aclu-lawsuit-over-violation-freespeech-rights-during-wto-protests.

18 Entrevista del autor con la Sra. González, 26 de septiembre de 2012.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Negociaciones sobre Productos Forestales y Pesqueros: Comunicación del Japón*, documento WT/GC/W/221 de la OMC, de 28 de junio de 1999.

23 El texto del acuerdo se puede consultar en: "http://www.wto.org/spanish/news_s/pres99_s/pr154_s.htm".

24 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Comunicación de Australia*, documento WT/GC/W/156 de la OMC, de 24 de marzo de 1999.

25 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Propuestas relativas a la seguridad alimentaria en el contexto del párrafo 9 a) ii) de la Declaración Ministerial de Ginebra: Comunicación de la India*, documento WT/GC/W/342 de la OMC, de 29 de septiembre de 1999.

26 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Propuesta en virtud de los apartados a) i) y a) ii) del párrafo 9 de la Declaración Ministerial de Ginebra: Comunicación de Cuba, Egipto, El Salvador, Honduras, la República Dominicana, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe*, documento WT/GC/W/374 de la OMC, de 15 de octubre de 1999.

27 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Enfoque de las CE sobre la agricultura: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/273 de la OMC, de 27 de julio de 1999.

28 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Negociaciones sobre la Agricultura: Comunicación del Japón*, documento WT/GC/W/220 de la OMC, de 28 de junio de 1999.

29 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Negociaciones sobre la Agricultura: Comunicación de los Estados Unidos*, documento WT/GC/W/186 de la OMC, de 20 de mayo de 1999.

30 Cita de ICTSD, Bridges Daily Update #4, de 3 de diciembre de 1999. Se puede consultar en: http://ictsd.org/i/wto/wto-mc3-seattle1999-wto/bridges-daily-updates/19090/.

31 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Enfoque de las CE con respecto al comercio y las inversiones: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/245 de la OMC, de 9 de julio de 1999.

32 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Contribución al proceso preparatorio: Comunicación de Kenya*, documento WT/GC/W/233 de la OMC, de 5 de julio de 1999.

33 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Interacción entre comercio y política de competencia: Comunicación de Kenya en nombre del Grupo Africano*, documento WT/GC/W/300 de la OMC, de 6 de agosto de 1999.

34 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Enfoque de las CE en las esferas del comercio y la competencia: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/191 de la OMC, de 2 de junio de 1999.

35 Citada en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/spanish/about_s/resum03_s.htm_.

36 Entrevista del autor con el Sr. Rodriguez Mendoza, 26 de septiembre de 2012.

37 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

41 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 9 de abril de 2001.

42 Véase *Proyecto de Declaración Ministerial*, documento JOB(01)/140 de la OMC, de 26 de septiembre de 2001.

43 Véase *Proyecto de Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación*, documento JOB(01)/139 de la OMC, de 26 de septiembre de 2001.

44 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

45 Entrevista del autor con Stuart Harbinson, 24 de enero de 2013.

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 *Ibid.* Las citas del extracto son del párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha.

49 Véase Proyecto de Declaración Ministerial, documento JOB(01)/140/Add.1 de la OMC, de 8 de octubre de 2001.

50 Véase *Proyecto de Declaración sobre propiedad intelectual y [acceso a los medicamentos][salud pública]*, documento JOB(01)/155 de la OMC, de 27 de octubre de 2001.

51 El Sr. Bush firmó la Ley de Comercio de 2002 para convertirla en ley el 6 de agosto de 2002. La ronda se había iniciado nueve meses antes de que el Congreso aprobara esta autorización, pero esto no era inhabitual. Lo mismo había sucedido tanto en la Ronda de Tokio como en la Ronda Uruguay, con la salvedad de que en cada una de estas dos rondas el intervalo entre su inicio y la concesión de la autorización para negociar había sido de dos años.

52 No puedo evitarme trazar unas líneas paralelas entre la preferencia del Sr. Moore por "agenda" en lugar de "ronda" y la preferencia del Sr. Zoellick por "autorización para promover el comercio" en lugar de "vía rápida", pues ambos tenían que tratar con audiencias que no estaban satisfechas con la forma en que se habían hecho las cosas en el pasado. La preocupación por el título "vía rápida" era que daba a entender que permitía al Poder Ejecutivo someter un proyecto de ley al Congreso y que este lo aprobase sin consultas ni debate.

53 La autorización inicial fue hasta mediados de 2005, pero se permitía una prórroga de dos años si el Presidente la pedía y el Congreso no rechazaba la petición.

54 Esta parte del argumento depende también de que se incluyeran otras cuestiones en la Ley de Comercio de 2002. Algunos miembros del Congreso puede que se sintieran más atraídos por el proyecto de ley gracias a las mayores preferencias que otorgaba a Colombia y otros interlocutores comerciales, que se consideraron una forma de apoyar a un aliado en la lucha contra el narcoterrorismo.

55 Entrevista del autor con el Sr. Rodriguez Mendoza, 26 de septiembre de 2012.

56 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 13 de enero de 2013.

57 Véase: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/min01_chair_speaking_s.htm#clarification.

58 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

12 El desarrollo de la Ronda de Doha

> A Tántalo también vi, que sufría dolores desiguales, y que estando en una gran laguna, si probaba con sed llegar al agua, en aquel punto se le huía, y no podía alcanzarla: y cuando se abajaba el pobre viejo, con ganas de beber, se le hundía el agua entre los pies, y se mostraba una tierra muy negra hecha polvo por su pecado, y orden de los dioses. Y habiendo encima de él, gran muchedumbre de árboles hermosos, que tenían mucha fruta sabrosa y dulce, olivas, peras, higos, granadas, y manzanas: cuando probaba el viejo con su mano a quererlas tomar, las levantaba el viento, arrebatándolas al cielo.
>
> Homero
> *La Odisea* (Canto XI)
> Traducción de Gonzalo Pérez (Venecia, 1562; grafía modernizada)

Introducción

El mito de Tántalo evoca las pruebas a que fueron sometidos los negociadores de la Ronda de Doha, para los que todo lo ocurrido desde 2001 compone una larga serie de irritantes tentaciones. El acuerdo pareció estar al alcance de la mano más de una vez, solo para alejarse cruelmente. Y como las frutas que colgaban sin que Tántalo pudiera tomarlas, siempre tentadoras pero siempre fuera de su alcance, nada ha sido más tentador y más frustrante para los negociadores que la perspectiva de la liberación del comercio de productos agropecuarios.

Estas negociaciones se han desarrollado a más de un nivel. Utilizando otra metáfora acuática, cabría pensar que las negociaciones comerciales son similares a la navegación de los buques por un río o un canal. Dependiendo de la naturaleza de la vía navegable, este proceso puede implicar uno o dos niveles de navegación. La totalidad del Canal de Suez está a nivel del mar, y un buque que entra por un lado puede alcanzar directamente el otro lado sin ayuda u obstáculo. En este mismo sentido, unos pocos de los temas que se abordan en Ginebra tienen un perfil político relativamente bajo y las misiones los pueden manejar casi totalmente sin requerir más que orientaciones rutinarias y la luz verde de las capitales. En cambio, pasos como el Canal de Panamá, que atraviesan territorios más accidentados, exigen que los buques pasen por esclusas. Estas esclusas hacen subir o bajar los buques de forma que puedan moverse entre partes de la vía de agua que se encuentran en diferentes niveles. Del mismo modo, algunas negociaciones comerciales requieren la intervención periódica de los

ministros, cuya principal labor es hacer que las negociaciones superen esos momentos que exigen decisiones y que bloquean a los embajadores y otros representantes en Ginebra.[1] Los embajadores solo pueden llevar adelante las negociaciones hasta donde necesiten pedir a los ministros que rompan los puntos muertos y suban o bajen el nivel de ambición de las negociaciones. Como el Canal de Panamá, las principales esclusas de una ronda se encuentran al principio y al final del viaje; una ronda no se puede iniciar sin la decisión de los ministros sobre su conformación global y no se puede concluir sin su acuerdo sobre las condiciones finales. Los negociadores quizá prefieran que la intervención de los ministros se limite a estas dos tareas, pero por lo general una ronda requerirá otras intervenciones en distintos momentos del proceso, sea en las conferencias ministeriales que se celebran cada dos años o en las miniconferencias ministeriales que se celebran periódicamente. La dificultad de una ronda puede medirse por el número de veces que los ministros son llamados a hacer este "trabajo pesado". Toda ronda que se asemeje al río Mississippi, que tiene 27 esclusas entre su nacimiento en Minnesota y su desembocadura en Nueva Orleans, puede exigir demasiado de los ministros y se puede correr el riesgo de que su participación sea más un peligro que una ayuda para la negociación.

Esta distinción de niveles no es absoluta, las líneas de separación pueden ser borrosas. Los embajadores normalmente se quedan en un segundo plano cuando los ministros se reúnen, en especial cuando lo hacen en Ginebra. En esta era de comunicaciones modernas, los ministros casi nunca pierden de vista -figurativamente- a los embajadores. Pero sería engañoso dar a entender que los embajadores solo pueden progresar paulatinamente. A veces logran avances por su propia cuenta, tanto en la redacción de un texto individual como en la unión de varios textos en un paquete más amplio. Del mismo modo, los ministros pueden a veces examinar los acuerdos de forma más minuciosa. No obstante, por regla general, los acontecimientos que se analizan en el capítulo 11 muestran por qué es aconsejable mantener una división del trabajo en la que los embajadores se encarguen de los detalles y los ministros sean convocados cuando haya un número razonable de decisiones y acuerdos que adoptar.

Una historia realmente completa de la Ronda de Doha abarcaría exhaustivamente todas las cuestiones y acontecimientos en esos dos niveles. Pero esa meta no es realista para el presente libro. Para hacer auténtica justicia a las negociaciones en Ginebra sería necesario dedicar a cada uno de los distintos temas planteados un capítulo entero en el que se examinen las distintas propuestas y la evolución detallada de los textos de los presidentes. Esto no es posible por motivos de espacio. Y de tiempo: en el momento en que se está redactando este libro, la situación de la ronda no está clara, pues ni está muy activa ni se ha certificado su muerte, y solo con el paso del tiempo tendremos la perspectiva necesaria para identificar los principales acontecimientos y cuestiones que llevaron a su *denouement* final, cualquiera que este sea. A falta de ese conocimiento perfecto, aquí trataremos de dar cuenta de manera equilibrada de lo ocurrido al nivel de los embajadores y al nivel de los ministros.

En la primera mitad del capítulo se pasa revista al desarrollo de los textos de negociación en Ginebra. Se ofrecen algunos detalles sobre la evolución de los textos sobre las mercancías y los servicios, pero el resto del análisis se dedica más al contenido de los textos entre 2008 y

2012 que a las etapas que atravesaron para llegar a ese punto. En la segunda mitad se aborda el nivel ministerial. Dependiendo de las reuniones que se contabilicen, los Ministros de Comercio pueden haberse reunido nada menos que 32 veces entre 2001 y 2012.[2] El presente análisis se centra en dos momentos en los que se pidió a los Ministros que intervinieran que tuvieron especiales consecuencias. Uno de ellos es la Conferencia Ministerial que se organizó como UN examen a mitad de período, pero que se convirtió en una debacle (Cancún, 2003) y el otro una minirreunión ministerial que Tántalo reconocería (Ginebra, 2008), cuando el acuerdo llegó a estar extremadamente cerca de lograrse antes de desvanecerse de nuevo. Los ministros se reunieron en otras ocasiones a lo largo de este período, por ejemplo, en las conferencias ministeriales formales de Hong Kong, China (2005) y de Ginebra (2009 y 2011) y en varias minirreuniones ministeriales de distintos niveles de formalidad y asistencia, pero por motivos de claridad no nos detendremos mucho en ellas. La Conferencia Ministerial de Hong Kong hizo dos contribuciones muy importantes: primero, reanimar la ronda después de Cancún y, segundo, lograr nuevos avances en el desarrollo de los textos. Gran parte de lo que se logró en esta segunda categoría representa, no obstante, una continuación y una elevación de las negociaciones de Ginebra que se tratan en la primera mitad de este capítulo, por lo que no se ahonda en ello por separado. En lo que respecta a las otras reuniones ministeriales, sus logros sobre otros temas se examinan en otra parte de este libro.

Además de considerar el desarrollo de las negociaciones a nivel de embajadores y de ministros, también es importante situar estas negociaciones en el panorama mundial. La Ronda Uruguay ya había demostrado cómo los acontecimientos de la alta política de la guerra, la paz y la diplomacia, pueden influir en las ambiciones de la baja política del comercio. Estas negociaciones se iniciaron durante las últimas escaramuzas de la Guerra Fría y terminaron cuando China y los Estados de la antigua Unión Soviética solicitaron ser Miembros de la nueva OMC. No obstante, en el caso de la Ronda de Doha, los acontecimientos mundiales han complicado más que facilitado el desarrollo de la Ronda. El punto crucial de muchos de los acontecimientos que se examinan más adelante es 2003. Aunque durante los dos primeros años de las negociaciones hubo considerables retrasos en el cumplimiento de los plazos establecidos, estos retrasos no eran infrecuentes en el sistema de comercio. La Conferencia Ministerial de Cancún celebrada en septiembre de ese año fue un revés mucho mayor del que nunca se han recuperado plenamente las negociaciones. Sería ir demasiado lejos sugerir que el resultado concreto de Cancún, o el curso de la Ronda a partir de entonces, son atribuibles a los problemas más generales que afectan a las relaciones entre los principales actores, pero es evidente que esos problemas no han contribuido a que las cosas vayan mejor.

En contraste con el sentimiento de solidaridad mundial contra el terrorismo que imperaba inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, que tal vez facilitó (en un grado discutible) el inicio de una nueva ronda, el año 2013 estuvo marcado por nuevas divisiones y por la ruptura de alianzas antes sólidas. Un paso importante en esa dirección se produjo durante el tormentoso debate en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes de la invasión de Iraq en marzo. Entre los 31 miembros de la Coalición de los dispuestos encabezada por los Estados Unidos había más antiguos miembros del Pacto de Varsovia que miembros originales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, así como algunos países de Asia, África y

América Latina. Después de Cancún, cuando los Estados Unidos intensificaron su negociación de acuerdos de libre comercio (ALC), varios de sus nuevos interlocutores en la negociación de ALC se contaban también entre los miembros de esa Coalición. En junio de 2003, el Brasil albergó una reunión con la India y Sudáfrica que fue un primer paso hacia la formación del Grupo de los Veinte (G-20) en la OMC y, fuera de los confines de la política comercial, también hacia la creación del grupo BRICS (el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica). Aunque este último grupo no funciona en la OMC, su formación fue representativa de las nuevas alineaciones que surgieron en el mundo posterior a la Guerra Fría. Al igual que otros miembros importantes del sistema de comercio, estos países también han mostrado varias veces su disposición a subordinar sus intereses comerciales a sus objetivos en otras esferas.

También hay que tener en cuenta los cambios que ha habido en el liderazgo de la OMC y de sus Estados Miembros durante el curso de la ronda. Entre 2001 y 2012 hubo tres directores generales de la OMC, cuatro ministros de Comercio en el Brasil, China y los Estados Unidos; seis comisarios de Comercio de la UE; nueve ministros de Comercio en el Japón; y otros muchos cambios de gobierno en Miembros de la OMC, grandes y pequeños. Varios de estos cargos, incluido el de director general de la OMC, habrán cambiado nuevamente de titular en 2013. Un observador optimista diría que todo cambio en la composición de los principales actores ofrece la posibilidad de reanimar las negociaciones, pero otro realista respondería que algunos de los ministros llegados después de 2003 parecían atribuir menos prioridad a la conclusión de la ronda que los ministros que habían invertido tanto en su lanzamiento.

Las negociaciones en Ginebra

En esta sección se examina la evolución de los principales textos de negociación de la Ronda de Doha, que adoptaron la forma de "proyectos del Presidente". En el caso de algunos de los temas que se tratan a continuación, hemos considerado la evolución de los textos a lo largo del tiempo, en especial en el caso de las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), los tres pilares del comercio de productos agropecuarios y el comercio de servicios. Actualmente las negociaciones en la OMC abarcan una gama mucho mayor de cuestiones que el acceso a los mercados, pero los temas que impulsaron la Ronda Uruguay siguen recibiendo la máxima atención a nivel ministerial. El análisis de otros textos se centra principalmente en su contenido hasta finales de 2008. En la medida en que estos textos se han perfeccionado desde entonces, la mayoría de los cambios han tenido un carácter solo marginal. El espacio no nos permite un examen detallado de las etapas de la elaboración de estos textos todavía incompletos durante los años que van de 2001 a 2008.

Por tanto, la exposición que se hace en esta sección es más temática que cronológica. Los principales acontecimientos que ayudaron a configurar el contenido de estos textos se resumen en el cuadro 12.1, con inclusión de las tres reuniones ministeriales que se examinan con mayor profundidad en la segunda mitad de este capítulo. El principal objetivo de la exposición que sigue es sentar las bases para ese examen, mostrando las principales decisiones que se pidió a los ministros que adoptaran sobre estos temas.[3]

Cuadro 12.1. Acontecimientos clave en la Ronda de Doha

14 de noviembre de 2001.	Se inicia la ronda en virtud de la Declaración Ministerial de Doha.
1º de febrero de 2002.	El Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) acuerda cómo organizar las negociaciones; dos semanas más tarde se elige a los presidentes de los grupos de negociación.
31 de marzo de 2003.	Los Miembros incumplen los plazos en las negociaciones sobre la agricultura y los servicios.
13 de agosto de 2003.	La Comunidad Europea y los Estados Unidos publican un texto conjunto sobre la agricultura que pronto es criticado duramente por otros exportadores de productos agropecuarios.
Agosto de 2003.	Se forma el G-20 en oposición a la propuesta conjunta CE-Estados Unidos sobre la agricultura.
10 a 14 de septiembre de 2003.	La Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún, se salda con un fracaso, siendo los temas más polémicos la agricultura y los temas de Singapur.
2 de agosto de 2004.	El "Paquete de Julio" crea un marco parcial para la conclusión de la Ronda.
1º de enero de 2005.	Se incumple el plazo original para terminar la Ronda.
13 a 18 de diciembre de 2005.	La Sexta Conferencia Ministerial, celebrada en Hong Kong llega a un acuerdo para eliminar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios pero las otras cuestiones agrícolas se estancan.
30 de abril de 2006.	Los negociadores incumplen los plazos establecidos en Hong Kong para el AMNA y la agricultura.
24 de julio de 2006.	El Director General Pascal Lamy suspende las negociaciones después de que el G-6 no lograra romper el punto muerto sobre la agricultura.
31 de enero de 2007.	El Sr. Lamy pide la plena reanudación de las negociaciones en una reunión del CNC.
12 de abril de 2007.	Comienzan en Delhi las negociaciones del G-4, que se centran en prioridades y sensibilidades concretas.
21 de junio de 2007.	El proceso del G-4 se interrumpe en una reunión en Postdam.
8 de febrero de 2008.	Los presidentes de los grupos de negociación sobre el AMNA y la agricultura presentan sendos proyectos revisados.
21 a 29 de julio de 2008.	Una minirreunión ministerial en Ginebra casi logra finalizar la Ronda, pero finalmente fracasa a causa de un desacuerdo entre los ministros de la India y los Estados Unidos sobre una salvaguardia para la agricultura y otras cuestiones.
6 de diciembre de 2008.	Los presidentes de los grupos de negociación presentan proyectos revisados.
21 de abril de 2011.	Los presidentes de los grupos de negociación presentan informes de situación.

Acceso a los mercados para los productos no agrícolas

Las negociaciones sobre el acceso a los mercados en una ronda, ya se trate de AMNA, de los productos agropecuarios o de los servicios, se pueden reducir a un proceso de tres etapas. La primera etapa es la preparación y el lanzamiento de una ronda. Como se examinó en el capítulo 11, en la declaración ministerial resultante de este proceso se identifican las cuestiones que deben negociarse y se definen a grandes rasgos los objetivos de las negociaciones, lo que tendrán que hacer los Miembros para alcanzar esos objetivos y cuándo se espera que se logren los resultados (y algunos pasos intermedios). La segunda etapa consiste en elaborar las modalidades, o las fórmulas o principios principales que se aplicarán para (por ejemplo) reducir o eliminar los aranceles sobre determinados productos. Como se vio en el capítulo 9, en el caso de las mercancías esas modalidades se basan normalmente en

fórmulas matemáticas que se modifican con diversos tipos de excepciones o flexibilidades. En la tercera etapa se lleva a cabo la elaboración de las Listas, aplicándose entonces las modalidades línea por línea y Miembro por Miembro para establecer las listas concretas de compromisos sobre mercancías y servicios. La elaboración de las listas es en parte un ejercicio técnico y en parte una continuación de las negociaciones. Las negociaciones sobre el acceso a los mercados de la Ronda de Doha hasta 2012 se han parado en la mitad de ese proceso: casi se ha llegado a la aprobación de las modalidades pero sin pasar nunca a la etapa de la consignación de los compromisos en las listas.

Los aranceles que gravan los productos, y en especial los no agrícolas, son el tema original sobre el que se construyó inicialmente el sistema multilateral de comercio. Se trata de un ámbito en el que parece aplicarse la paradoja de Zenón. En el siglo V a.C., Zenón de Elea señaló que antes de que algo pudiera pasar del punto A al punto B tenía primero que pasar por la mitad de esa distancia (digamos el punto A1), y antes de llegar del punto A al punto A1 tenía que pasar por la mitad de esa distancia.[4] Este tipo de fragmentación puede prolongarse eternamente, pues hay un número infinito de puntos intermedios que deben superarse antes de llegar al destino final, y si Zenón tuviera razón nunca se podría llegar a ese destino final. Aunque la paradoja de Zenón se planteó tal vez como una broma filosófica, incluso sus modestas fracciones de magnitud decreciente sobrepasan los logros conseguidos en las sucesivas rondas de negociación con respecto a la reducción de los aranceles. Los porcentajes de reducción de los aranceles que los negociadores del GATT consiguieron en cualquiera de las rondas nunca fueron superiores al 50%. Cada uno de estos recortes no se hizo sobre los valores originales, sino sobre lo que los negociadores habían obtenido en la ronda anterior, de forma que un recorte en un determinado porcentaje hecho en la Ronda Uruguay sería, de no intervenir otros factores, un logro mucho menor que un recorte en ese mismo porcentaje efectuado en la Ronda de Ginebra de 1947. La causa subyacente de estos modestos avances se encuentra no en la geometría filosófica sino en la economía política, pues casi todos los países tienen unos intereses muy poderosos que exigen protección frente al resultado de las negociaciones sobre el acceso a los mercados. En cada ronda se reducen o eliminan los aranceles sobre muchos productos, pero los artículos que constituyen las excepciones siguen protegidos, a veces con crestas arancelarias muy superiores al promedio arancelario del país. Las crestas arancelarias se concentran muchas veces en el sector agrícola, pero también pueden encontrarse en productos industriales de uso intensivo de mano de obra de los países desarrollados, y en las industrias incipientes de los países en desarrollo.

En las negociaciones de la Ronda de Doha sobre el AMNA el reto era lograr mejores resultados que reducir de nuevo a la mitad la distancia entre los aranceles restantes y cero. Ese objetivo es difícil de lograr porque varios participantes en estas negociaciones (quizá la gran mayoría de ellos) consideran más importante su objetivo defensivo de evitar unas reducciones importantes de los aranceles aplicados que su objetivo ofensivo de obtener reducciones de los aranceles aplicados de sus interlocutores comerciales. Las negociaciones sobre el AMNA partieron de las consolidaciones arancelarias que la OMC heredó de la Ronda Uruguay, ajustadas por unas pocas negociaciones sectoriales posteriores a 1995, y en la Declaración Ministerial se estableció que se celebrasen negociaciones "que tendrán por finalidad, según modalidades que

se acordarán, reducir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo". Además, se especificó que: "[l]a cobertura de productos será amplia y sin exclusiones a priori", y que "[e]n las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, previendo, entre otras cosas, que no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción". A diferencia de la agricultura y los servicios, respecto de los cuales la Declaración Ministerial estableció un par de plazos emparejados para las medidas iniciales (véase más adelante), en Doha los ministros no detallaron cuándo debían fijarse las modalidades para las negociaciones sobre el AMNA. No obstante, como los ministros habían decidido que toda la ronda se completaría a principios de 2005, las negociaciones tendrían que haber llegado a la etapa de la elaboración de las listas no más tarde de principios de 2004.

Las modalidades propuestas

Las negociaciones sobre las modalidades se iniciaron en 2002, cuando los Miembros propusieron varias fórmulas que podrían utilizarse. Los únicos Miembros que presentaron fórmulas claramente definidas al principio de las negociaciones fueron China, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, la India, el Japón y la República de Corea. Estas propuestas, aunque diferían considerablemente en los detalles, tenían algunas características comunes. Como se resume en un examen de la Secretaría de la OMC[5]:

- en todas las propuestas se reducen en mayor proporción los tipos más elevados que los tipos más bajos. Algunas propuestas incluyen continuos aumentos en las tasas de reducción, otras establecen niveles de umbral después de los cuales se aplican tasas de reducción más elevadas. Esto se logra mediante distintas especificaciones;
- todas las propuestas tienen efectos similares en los niveles arancelarios más elevados, aunque con distintos efectos absolutos debido a los distintos parámetros;
- en algunas propuestas se tiene en cuenta la diversidad de perfiles de los Miembros por medio de la inclusión explícita del nivel actual de los tipos de base en la concepción funcional de la fórmula;
- existen diferencias importantes entre las propuestas en cuanto al trato de los tipos arancelarios más bajos.

Tomando como base las proyecciones de Laird y otros (2003) de los efectos que habían tenido estas diferentes propuestas en los aranceles aplicados, el enfoque de los Estados Unidos era el más ambicioso tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, mientras que las menos ambiciosas eran la de Corea (para los países desarrollados) y la de la India la menos ambiciosa también (para los países en desarrollo). Las propuestas se pueden clasificar en tres pares de tipos comparables *grosso modo*.

Tanto China como la Comunidad Europea propusieron variantes de la fórmula suiza, siendo la principal diferencia que la propuesta de China era menos ambiciosa que la fórmula (al permitir

una aplicación diferenciada según el promedio de los aranceles vigentes de los países) mientras que la propuesta de la CE[6] era más ambiciosa (pues incluía un "mecanismo de compresión" para las crestas arancelarias). Las propuestas de la India y de Corea se basaban en reducciones lineales, de nuevo con diferentes niveles de ambición: la India proponía un nivel de recortes para los países en desarrollo equivalente a dos tercios del de los países desarrollados, mientras que la propuesta de Corea combinaba recortes lineales con recortes mínimos por línea arancelaria. Este último enfoque pretendía una reducción del 40% del tipo arancelario medio ponderado en función del comercio, y que todos los aranceles consolidados se redujesen al menos un 20%.

Las propuestas de los Estados Unidos y del Japón eran eclécticas. El "enfoque híbrido" del Japón preveía un tipo arancelario medio objetivo que variaba en función del nivel de desarrollo de cada Miembro de la OMC. La propuesta de los Estados Unidos[7] era un plan muy ambicioso consistente en una eliminación en dos etapas de todos los aranceles sobre todos los productos importados por todas las partes. Durante la primera etapa (que se proponía que se extendiese entre 2005 y 2010), se eliminarían los aranceles sobre todos los productos cuyo nivel fuera igual o inferior al 5% *ad valorem*. A los aranceles superiores a ese nivel se les aplicaría una fórmula suiza con un coeficiente de 8; como se explicó en el capítulo 9, esto significa que al final del período se impondría un arancel máximo del 8%, y la mayoría de los productos estarían sujetos a aranceles considerablemente inferiores al 8%. Según la propuesta durante esta primera etapa se eliminarían también los aranceles en varios sectores concretos (sin incluir los textiles y el vestido). Durante la segunda etapa (2010-2015), se eliminarían completamente todos los aranceles restantes, mediante reducciones lineales.

El Presidente del Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados Pierre-Louis Girard (Suiza) presentó una propuesta propia que se aplicaría de forma diferente en función de las características de los países.[8] El principal elemento de esta propuesta era una fórmula suiza en la que el coeficiente máximo sería igual al promedio arancelario simple de un país multiplicado por un factor común que debía ser negociado. Al igual que las propuestas de China y el Japón, este enfoque tendía a producir unos recortes menos ambiciosos en los países que estaban menos desarrollados o tenían unos promedios arancelarios más altos (con frecuencia lo mismo).

Las coaliciones de países en desarrollo presentaron propuestas sobre el AMNA que no estaban basados en fórmulas, sino en flexibilidades que podían modificar la aplicación de estas fórmulas. La composición de tres coaliciones de este tipo se resume en el cuadro 3.3. Los miembros del Grupo AMNA-11, como el Brasil, la India y Sudáfrica, temían que si se introducían coeficientes ambiciosos en las fórmulas se verían obligados a efectuar recortes más profundos que los países ricos en sus propios aranceles consolidados, infringiendo así el mandato de Doha de que "no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción". Otros países en desarrollo se sumaron o bien al grupo de las economías pequeñas y vulnerables o a la coalición de países partidarios del párrafo 6, que pretendían ambos mayores flexibilidades para los países más pobres.

Los Miembros empezaron a negociar un enfoque acordado una vez que estas modalidades estuvieron sobre la mesa de negociación. Un paso importante en esa dirección se produjo

cuando el Canadá, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos formularon una propuesta conjunta para las negociaciones sobre el AMNA justo antes de la Conferencia Ministerial de Cancún. Estos tres Miembros propusieron lo que consideraban una "fórmula de armonización sencilla y ambiciosa, aplicada línea por línea (por ejemplo, la fórmula suiza), con un coeficiente único". En esta propuesta no se detallaba cuál sería el coeficiente. En el documento conjunto también se proponían "iniciativas sectoriales ... en particular para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo". Como ejemplo, se proponía "la armonización o eliminación para los textiles y el vestido".[9] Varios elementos de esta propuesta anticipaban el proyecto de modalidades que se elaboraría durante los años siguientes.

A pesar de todos los debates sobre las variantes a veces exóticas de la fórmula de reducción, las negociaciones sobre el AMNA gravitaron lentamente hacia un consenso en cuanto a que la modalidad principal sería la familiar fórmula suiza. Los textos fueron inclinándose hacia esa posición, desde la Declaración Ministerial de Cancún de 2003, no adoptada, hasta el Paquete de Julio de 2004, y posteriormente el marco de Hong Kong de 2005. A continuación se plantearon tres preguntas principales, así como varias secundarias.[10] La primera era, ¿qué coeficiente de reducción (es decir, el coeficiente "a", explicado en el capítulo 9) se introduciría en la fórmula? La segunda era, ¿el coeficiente "a" y otros aspectos de la fórmula serían diferentes para los países desarrollados y a los países en desarrollo y, en caso positivo, en qué medida? La tercera era, ¿qué tipo de productos o de Miembros estarían sujetos a reducciones menos ambiciosas (por ejemplo, previendo exenciones u otras flexibilidades) o a reducciones más ambiciosas (por ejemplo, tratándolas en negociaciones cero por cero aparte)?

El proyecto Rev.3

Llevó más de dos años que las respuestas a estas preguntas se solidificaran lo suficiente como para adoptar la forma de una serie evolutiva de proyectos del Presidente. Después de un primer documento sobre las modalidades de 17 de julio de 2007, el presidente Don Stephenson, del Canadá, publicó el 8 de febrero de 2008 un documento de 68 páginas (documento TN/MA/W/103 de la OMC), que (tres revisiones más tarde) se convirtió en una versión de 146 páginas de 6 de diciembre de 2008 (documento TN/MA/W/103/Rev.3 de la OMC). Cada nueva versión de esta serie representaba un avance hacia una mayor concreción frente a la anterior, pero incluso en esta última versión se pueden encontrar hasta tres pares de corchetes en una sola página. Por razones de sencillez, dejaremos de lado las anteriores versiones del texto para pasar revista a las principales características de lo que en general se conoce como Rev.3. Esta versión incluye algunas depuraciones que se produjeron durante o después de la crucial miniconferencia ministerial de julio de 2008, que se examina posteriormente en este capítulo, pero sus líneas básicas reflejan lo que se negoció en esa reunión de alto nivel.

El proyecto Rev.3 se basaba en una fórmula suiza, con coeficientes distintos para los países desarrollados y los países en desarrollo. El coeficiente "a" para los Miembros desarrollados sería 8, como habían propuesto los Estados Unidos, y los Miembros en desarrollo tendrían un menú de opciones según el cual el coeficiente podría ser 20, 22 o 25. Se permitiría a los

países en desarrollo elegir entre estos coeficientes y dispondrían de más flexibilidad si optaban por los valores más bajos.[11] Las reducciones de los aranceles se realizarían gradualmente a lo largo de un período de cinco años en el caso de los Miembros desarrollados, y de 10 años en el caso de los Miembros en desarrollo. El proyecto Rev.3 incluía una cláusula anticoncentración que impediría que los Miembros excluyeran sectores enteros de las reducciones de los aranceles. Esta cláusula significaba que se aplicarían reducciones arancelarias plenas basadas en la fórmula a un mínimo del 20% de las líneas arancelarias o a un 9% del valor de las importaciones, en cada capítulo arancelario. Esta disposición respondía a las preocupaciones de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos, y se incluyó a pesar de la oposición de países en desarrollo tales como la Argentina, China y la India.

Muchos Miembros recibirían un trato especial de acuerdo con el proyecto Rev.3, que iría desde ligeros ajustes de las flexibilidades normales hasta exenciones totales. Algunas de estas disposiciones eran aplicables a categorías amplias de Miembros, mientras que otras solo serían aplicables a un Miembro concreto, o a varios, que serían los que recibirían ese trato. Los países menos adelantados (PMA) quedarían totalmente exentos de efectuar reducciones arancelarias y el proyecto incluye también disposiciones especiales para las economías pequeñas y vulnerables y para una docena de países en desarrollo con niveles de consolidación bajos. No obstante, se exigiría a las economías en desarrollo más pobres (que no fueran PMA) que incrementaran el número de consolidaciones y redujeran el "agua" en sus listas arancelarias. El trato dado en el proyecto Rev.3 a la erosión de las preferencias es especialmente delicado. Por un lado, se pretende atenuar la erosión de las preferencias frenando la eliminación gradual de los aranceles sobre ciertos productos de interés para los países beneficiarios de un acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados. Por otro lado, estos ajustes son a su vez ajustados mediante una aceleración, sobre una base preferencial, de la reducción de los aranceles sobre esos mismos productos cuando son importados de cinco países que podrían verse afectados desproporcionadamente por las preferencias otorgadas a otros países en desarrollo.[12] Estos cinco países "afectados desproporcionadamente" se encuentran todos en Asia, y son tres PMA (Bangladesh, Camboya y Nepal) y otros dos (el Pakistán y Sri Lanka). Los Miembros de reciente adhesión pretendían que hubiera disposiciones que reflejaran el hecho de que habían asumido compromisos arancelarios más recientemente que los Miembros iniciales de la OMC. En el proyecto Rev.3 se eximía a 11 Miembros de reciente adhesión de realizar nuevas reducciones arancelarias.[13] También se concedía a China, Croacia y el Taipei Chino otros tres años para asumir cumplir sus compromisos en la esfera del AMNA y Omán no tendría que reducir sus aranceles consolidados por debajo del 5% después de aplicar las modalidades. Otras disposiciones del proyecto ofrecerían (a la espera de la adopción de los textos entre corchetes) o podrían ofrecer una forma u otra de trato especial a la Argentina; Bolivia, Estado Plurinacional de; Botswana; el Brasil; Fiji; Gabón; Lesotho; Namibia; el Paraguay; Sudáfrica; Swazilandia; Uruguay; Venezuela, República Bolivariana de; y los Miembros de la Unión Aduanera del África Meridional.

En el proyecto Rev.3 se indicaba que era preciso seguir trabajando en las negociaciones sectoriales, en las que algunos Miembros preveían reducciones más profundas o incluso acuerdos cero por cero. Los 14 sectores considerados para estos recortes profundos eran los

siguientes: vehículos automóviles y sus partes; bicicletas y sus partes; productos químicos; productos electrónicos/eléctricos; pescado y productos del pescado; productos forestales; piedras preciosas y productos de joyería; materias primas; material deportivo; atención de la salud; artículos farmacéuticos y médicos; herramientas de mano; juguetes; textiles, vestido y calzado; y máquinas industriales. La participación en la iniciativa sectorial sería voluntaria, pero algunos Miembros querían que otros participasen con objeto de lograr un equilibrio en el nivel global de ambición. Los acuerdos sectoriales exigían un nivel de "masa crítica" de Miembros para ser adoptados.

El proyecto incluía también un anexo en el que se enumeraba una serie de propuestas sobre los obstáculos no arancelarios, pero no elegía ninguna.

Bienes y servicios ambientales

En la Declaración Ministerial de 2001 se prestaba también una atención especial a una rúbrica no definida que se titulaba "bienes y servicios ecológicos". Sin detallar más qué tipos de bienes y servicios estaban incluidos dentro de esa rúbrica, en el apartado iii) del párrafo 31 se establecía "la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios" a esos bienes y servicios.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC no se ha puesto de acuerdo, en el momento en que se escribe este libro, sobre qué debe incluirse dentro de la definición de "bienes ecológicos". Varios Miembros presentaron propuestas al Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria proponiendo posibles inclusiones en la lista, señalando un total de 480 productos. Los bienes propuestos para su inclusión pertenecen a una amplia gama de categorías ambientales, como el control de la contaminación atmosférica, la energía renovable, la gestión de residuos y el tratamiento del agua y de las aguas residuales. Algunos de estos productos tienen también interés para la mitigación del cambio climático; entre ellos cabe mencionar productos que generan energía renovable, como las turbinas eólicas e hidroeléctricas o los calentadores solares de agua. La coalición de Miembros mayoritariamente desarrollados conocida como Amigos de los Bienes Ambientales[14] había negociado una propuesta conjunta refundida.[15] Constituía una lista muy reducida de 153 productos. Los Miembros habían presentado a finales de 2011 seis listas de bienes ambientales, que abarcaban 411 líneas arancelarias a nivel de 6 dígitos. Ese año el Presidente de las negociaciones informó de que "sigue habiendo varias dificultades técnicas", y que era necesario que las delegaciones y sus expertos continuaran su labor a este respecto.[16]

Esta es un área donde la incapacidad de llegar a un consenso multilateral, como en el caso del comercio de servicios, llevó a algunos Miembros a considerar otras posibilidades alternativas a la negociación. En la Séptima Conferencia Ministerial de 2009, Australia, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelandia, Qatar y la Unión Europea propusieron negociaciones para liberalizar el comercio de bienes y servicios "verdes" fuera del marco de la Ronda de Doha. La cuestión se está examinando también en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

Agricultura: los tres pilares

Las negociaciones sobre la agricultura son más complicadas que las negociaciones sobre el AMNA por dos motivos: el primero es la mayor sensibilidad política y social de la agricultura para la mayoría de los Estados Miembros. Esto lleva a los negociadores a adoptar un enfoque más precavido, a elaborar fórmulas que con menos probabilidad darán lugar a reformas importantes y a procurar el establecimiento de una gama más amplia y un número mayor de excepciones o de trato especial. El segundo motivo por el que la agricultura se diferencia del AMNA es que en el caso de la agricultura están en juego tres tipos distintos de compromisos, que normalmente se denominan "pilares". En la Declaración Ministerial de Doha los Miembros acordaron celebrar negociaciones globales sobre cada uno de los tres pilares: "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". A continuación se examinan estos tres temas uno tras otro.

Los Miembros no avanzaron mucho en la traducción de los principios generales de la Declaración Ministerial de Doha en modalidades reales hasta que no estuvo vencido con creces el plazo. En el párrafo 14 de esta Declaración se detallaba que las modalidades "se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003". Stuart Harbinson, que era entonces Presidente de las negociaciones sobre la agricultura, primero como representante permanente de Hong Kong, China, en 2002, y luego como *chef de cabinet* del Director General Supachai Panitchpakdi, en 2003, distribuyó proyectos de modalidades en febrero y marzo de 2003, que no fueron adoptados. A continuación transcurrió el período entre las conferencias ministeriales de Cancún y de Hong Kong, durante el cual pasaron tres años antes de que el nuevo presidente, Crawford Falconer, de Nueva Zelandia, distribuyera una serie de documentos de referencia y luego elaborara un documento con nuevas modalidades en julio de 2006. Se siguieron cinco revisiones, cuatro de ellas solo en 2008. A continuación se analiza la versión de ese texto de 6 de diciembre de 2008 (Rev.4).

Una de las principales causas del fracaso de Cancún fue el agudo desacuerdo que había producido un documento conjunto sobre la agricultura que la Comunidad Europea y los Estados Unidos habían publicado inmediatamente antes de la Conferencia Ministerial. Algunos aspectos de ese texto de 13 de agosto de 2003[17] serían recopilados posteriormente en los sucesivos proyectos de Declaración Ministerial de Cancún (no adoptada), el programa de trabajo aprobado en Hong Kong y finalmente en el proyecto Rev.4 de 2008, mientras que otros aspectos no sobrevivieron al proceso. La propuesta fue condenada vivamente y en su totalidad por otros exportadores de productos agropecuarios inmediatamente después de haber sido publicada. También se le atribuye la agudización de las divisiones entre los Miembros desarrollados y en desarrollo del Grupo de Cairns y la creación consiguiente del G-20.[18] El primer acto del G-20 fue publicar una contrapropuesta al documento conjunto de las CE y los Estados Unidos justo una semana después de que se publicase el proyecto. Como señal del deseo del grupo de entablar negociaciones, el marco de la propuesta del G-20 reflejaba el formato de la propuesta del presidente sobre la agricultura. El proyecto de texto ministerial reflejaba en gran medida las posiciones de las CE y los Estados Unidos, y en el documento del G-20 se pedían reducciones mucho más ambiciosas de las subvenciones

a la agricultura. La reacción que el documento de las CE y los Estados Unidos provocó en los países en desarrollo del G-20 inspiró a su vez otra reacción de un grupo de países en desarrollo, de forma que algunos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) se unieron con otros países menos adelantados para formar el G-90 (véase el capítulo 3). El G-20 consideraba que la propuesta transatlántica no iba suficientemente lejos en la reducción de la ayuda interna, mientras que los Miembros del G-90 creían que iba demasiado lejos en la reducción de los aranceles NMF y, por consiguiente, de los márgenes de preferencia de que disfrutaban en los mercados de países desarrollados.

Acceso a los mercados y salvaguardias

Aunque estos temas normalmente se abordan por separado, las cuestiones del acceso a los mercados (es decir, las concesiones arancelarias) y las salvaguardias (es decir, restricciones temporales a las importaciones que causan daño) se refundieron finalmente en las negociaciones sobre la agricultura a escala ministerial (véase el cuadro 12.2).

Cuadro 12.2. Modalidades propuestas para el acceso a los mercados para los productos agropecuarios y las salvaguardias en la Ronda de Doha

	Miembros desarrollados	Miembros en desarrollo
Fórmula estratificada de reducción arancelaria	Reducciones estratificadas en cuatro estratos que empiezan con un 50% de reducción para los aranceles situados en el intervalo 0%-20% y alcanzan el 70% para los aranceles iguales o superiores al 75%	Reducciones estratificadas en cuatro estratos que empiezan con un 33,3% de reducción para los aranceles inferiores o iguales al 30% y alcanzan el 46,7% para los aranceles iguales o superiores al 130%
Recorte medio	Mínimo del 54%	Máximo del 36%
Período de aplicación progresiva	Seis etapas a lo largo de cinco años	Once etapas a lo largo de 10 años
Contingentes arancelarios	Nuevas oportunidades de acceso en porcentaje del consumo interno	Dos tercios de lo que deban hacer los países desarrollados
Productos sensibles (apartamiento de uno a dos tercios con respecto a la fórmula)	Hasta el 4% de líneas arancelarias	Hasta el 5,3% de líneas arancelarias
Productos especiales	Ninguno	Los Miembros pueden designar por sí mismos hasta un 12% de líneas arancelarias, el 5% de las cuales se sustraerá a los recortes; el recorte medio global será del 11%
Salvaguardia especial para la agricultura (SGE)	Reducción al 1% de las líneas arancelarias que pueden ser objeto de la SGE, número que se habrá eliminado al cabo de siete años	Reducción del 2,5% de las líneas; en el caso de las economías pequeñas y vulnerables la cobertura de la SGE se reducirá a no más del 5% en 12 años
Mecanismo de salvaguardia especial (MSE)	Ninguno	Cuando se superen los niveles de volumen o de precio que se establezcan podrán aplicarse aranceles más elevados

Fuente: Documento TN/AG/W/4/Rev.4 de la OMC, de 6 de diciembre de 2008.

Nota: Los PMA están exentos de efectuar estos recortes.

En la OMC, el acceso a los mercados para los productos agropecuarios se aborda separadamente de las negociaciones sobre el AMNA porque muchos Miembros tienen aranceles más elevados y complejos para los productos agropecuarios[19], y ese sector suscita sensibilidades mucho mayores. Los Miembros sensibles a las exportaciones de productos agrícolas en general preferían que las fórmulas que se utilizasen para reducir los aranceles fuesen menos agresivas en su estructura (por ejemplo, una fórmula lineal y no una fórmula suiza), tuvieran unos coeficientes de reducción menos ambiciosos y se modificaran con flexibilidades más generosas; los Miembros con intereses ofensivos en este sector tenían un conjunto opuesto de preferencias. En el proyecto Rev.4 se opta por un punto intermedio entre las diferencias de objetivos de estas facciones opuestas.

En su documento conjunto anterior a Cancún, las Comunidades Europea y los Estados Unidos proponían una "fórmula mixta" llena de corchetes en la que las líneas arancelarias serían objeto de tres tipos distintos de recortes. En la propuesta se preveía que se podían designar determinados porcentajes de líneas arancelarias para ser objeto de estos tres tipos de recorte, pero los porcentajes se dejaban en blanco entre corchetes. Las líneas más sensibles a las importaciones serían objeto de un recorte mínimo, otras serían sometidas a una fórmula suiza y otras quedarían libres de derechos. En las dos primeras categorías, el texto dejaba en blanco los espacios en los que se detallarían los coeficientes de reducción. En el texto se establecía además que: "Con respecto a las líneas arancelarias que excedan de un máximo de [ ]%, los Miembros las reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo a los mercados mediante un proceso de peticiones y ofertas."[20] Por consiguiente, se establecería un tope que ningún arancel podría sobrepasar, pero una vez más se dejaba entre corchetes la cantidad concreta. La alternativa del G-20 no era tan concreta como la del documento de las CE y los Estados Unidos. Reproducía de cerca la estructura de este documento anterior, con las mismas tres categorías de recortes y los mismos espacios en blanco entre corchetes, aunque incluía algunas innovaciones como recortes adicionales (aunque no detallados) en caso de progresividad arancelaria y un requisito de que "los países desarrollados proporcionarán acceso libre de derechos a todos los productos tropicales".[21]

En el documento Rev.4 se establece un compromiso entre la fórmula suiza, que elimina las crestas arancelarias, y unas modalidades menos ambiciosas estableciendo en cambio un recorte estratificado, y modifica nuevamente el acuerdo para tener en cuenta los productos especiales y sensibles. Como se examinó en el capítulo 9, los recortes estratificados están estructurados como una fórmula lineal, pero pueden operar algo parecido a una versión limitada de la fórmula suiza al especificar recortes más elevados para los aranceles más elevados. Como se resume en el cuadro 12.2, en el documento Rev.4 los recortes se elevarían del 50% al 70% para los países desarrollados, y del 33,3% al 46,7% en el caso de los Miembros en desarrollo. Estos recortes darían por resultado una reducción media mínima del 54% en el caso de los Miembros desarrollados; en el caso de los Miembros en desarrollo, el máximo recorte medio no debería ser superior al 36%.

Las modalidades también incluirían flexibilidad para los productos sensibles y especiales. Estas disposiciones, elaboradas en lo que Blustein (2009: 252) calificó como una "orgía de

creación de escapatorias", permitirían proteger a algunos productos de la aplicación de recortes plenos o, en algunos casos, de cualquier tipo de recorte. Los Miembros podrían apartarse de la fórmula en el caso de los productos sensibles, una categoría que se creó por insistencia de los países desarrollados con mercados agrícolas restringidos (por ejemplo, las Comunidades Europeas, el Japón y Suiza). En el documento Rev.4 no se define lo que constituye un producto sensible, dejando en manos de los Miembros la decisión de qué productos designarían y sobre qué base. Los Miembros tendrían que establecer contingentes arancelarios para estos productos con objeto de asegurar al menos cierto acceso al mercado. Los recortes respecto de las mercancías designadas de este modo podrían apartarse de la fórmula en un tercio, la mitad o dos tercios de la reducción que habría requerido la aplicación de la fórmula, y los contingentes arancelarios se ajustarían en función de ese apartamiento. Los Miembros desarrollados tendrían derecho a designar hasta un 4% de sus líneas arancelarias para recibir este trato (la mitad del 8% que había pedido la Comunidad Europea) y los países en desarrollo un 5,3% de sus líneas arancelarias.

La flexibilidad para los productos sensibles es una posibilidad de la que pueden beneficiarse tanto los Miembros desarrollados como los Miembros en desarrollo; sin embargo, solo estos últimos tendrían derecho a establecer una categoría adicional de productos denominada productos especiales. Esta categoría fue la respuesta a las demandas de los Amigos de los Productos Especiales, o más sencillamente el G-33, un grupo que procuraba que se estableciera el derecho a excluir determinados productos de la liberalización. En 2005, el G-33 hizo una propuesta basada en preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia, que incluían:

> la importancia de determinados productos para las estrategias de subsistencia de los campesinos pobres y los agricultores pequeños y vulnerables; la importancia que pueda tener un producto como fuente de subsistencia para la población de una región desfavorecida; la significación de un cultivo o producto para el esquema de consumo de un país o para comunidades específicas de un país, los posibles efectos estructurales de un sustitutivo de importación en el esquema de consumo del país; la contribución de un producto al conjunto de la economía.[22]

El G-33 no propuso una definición precisa de lo que constituye un producto especial. Como en el caso de los productos sensibles, se dejaba al Miembro en cuestión designar esos productos. En el documento Rev.4 los países en desarrollo tenían derecho a designar hasta un 12% de sus líneas arancelarias como productos especiales, y hasta el 5% de las líneas arancelarias quedaban exentas de todo recorte.

Otra cuestión que se convirtió en motivo claro de enfrentamiento en 2008 fue la de las salvaguardias especiales para los productos agrícolas. Las negociaciones sobre este punto en la Ronda de Doha llegaron a diferenciarse en dos aspectos fundamentales de uno de los objetivos originales de las salvaguardias, que es servir a los negociadores de medida para aumentar la confianza. El objetivo básico de una salvaguardia (o "cláusula liberatoria"), tal y como se desarrolló en un acuerdo alcanzado en 1942 entre México y los Estados Unidos,

que posteriormente se incorporó en el artículo XIX del GATT, era dar a los negociadores del país importador la confianza necesaria para hacer recortes arancelarios sustanciales, asegurándoles que, en casos excepcionales en los que la liberalización diera lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño, podrían suspender temporalmente las concesiones. No obstante, en la Ronda de Doha la salvaguardia para la agricultura tuvo exactamente el efecto contrario en los negociadores: hizo que los países exportadores temieran que sus interlocutores comerciales pudieran utilizar esta opción al máximo considerándola más como una forma de flexibilidad condicional en los compromisos de acceso a los mercados que como un mecanismo reservado para casos excepcionales, tal vez hasta el punto de que sus mercados estarían más cerrados después de las negociaciones que antes. Lejos de aumentar la confianza, las salvaguardias en este caso se convirtieron en motivo de sospecha y desconfianza, en especial entre los Estados Unidos y China.

El documento Rev.4 prevé dos tipos de salvaguardia para la agricultura. Ambos se diferencian de la salvaguardia tradicional en la medida en que no se exige demostrar que una rama de producción nacional ha sufrido daño a causa del aumento de las importaciones; cada una de estas salvaguardias, en cambio, se podría imponer sobre la base de unos "niveles de activación" (aumento del volumen de las importaciones o reducción de los precios de mercado que se consideran prueba *prima facie* de un aumento brusco de las importaciones). La menos polémica de estas salvaguardias es la salvaguardia especial para la agricultura (SGE), respecto de la cual el documento Rev.4 modifica las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura vigente. En virtud del artículo 5 de este Acuerdo, la imposición de derechos de salvaguardia se puede activar automáticamente cuando el volumen de las importaciones aumenta por encima de un determinado nivel o cuando los precios bajan por debajo de un determinado nivel; no es necesario demostrar que se está causando un daño importante a los productores nacionales. La SGE solo puede utilizarse con respecto a productos que fueron arancelizados (es decir, que los contingentes que les afectaban fueron convertidos en aranceles) en la Ronda Uruguay e, incluso en ese caso, únicamente respecto de los productos que los Miembros designasen para beneficiarse de ese trato. En la Ronda anterior, 39 Miembros de la OMC se reservaron el derecho de aplicar medidas de salvaguardia especial con respecto a un total de 6.156 productos agrícolas, oscilando entre solo dos productos (Uruguay) y hasta 961 (Suiza-Liechtenstein).[23] En el documento Rev.4 se proponía revisar el artículo 5 para exigir que los Miembros desarrollados reduzcan al 1% de las líneas arancelarias consignadas en las Listas el número de las que pueden ser objeto de este trato, y que ese número se eliminase totalmente a más tardar en un plazo de siete años. En el caso de los Miembros en desarrollo, la cobertura de la SGE se reduciría al 2,5% de las líneas arancelarias y en el caso de las economías pequeñas y vulnerables esa cobertura se reduciría al 5%.

El Mecanismo de salvaguardia especial (MSE) es mucho más polémico. Se diferencia de la SGE en tres aspectos: es una innovación con respecto al Acuerdo de la Ronda Uruguay, solo podría ser utilizado por los países en desarrollo y abarcaría todos los productos agrícolas. La salvaguardia podría activarse o bien por un aumento de las importaciones o

bien por una bajada de los precios. En el documento Rev.4, el MSE basado en el volumen se aplicaría sobre la base de una media móvil de las importaciones efectuadas en el trienio anterior. Los derechos adicionales aplicados aumentarían en función del grado en que se superase ese volumen de base. Cuando el volumen de las importaciones realizadas durante un año excediera del 110% pero no excediera del 115% de las importaciones de base, el derecho adicional máximo que podría imponerse por encima de los aranceles aplicados no superaría el 25% del arancel consolidado actual o 25 puntos porcentuales, si este porcentaje fuera más alto. Obsérvese que este último aumento podía ser mucho mayor que un aumento del 25% del arancel aplicado, en especial si los tipos consolidados son muy superiores a los tipos aplicados (como es el caso de los aranceles agrícolas de muchos países en desarrollo). Los derechos adicionales serían superiores si el aumento de las importaciones se situaba entre el 115% y el 135% (40% o 40 puntos porcentuales) o excedía del 135% (50% o 50 puntos porcentuales). El MSE basado en el precio sería aplicable cuando el precio de importación de los envíos que entrasen en el territorio aduanero de un Miembro en desarrollo fuese inferior a un precio de activación igual al 85% del precio mensual medio para fuente NMF de ese producto en los tres años anteriores al año de importación más recientes. Esta medida correctiva solo sería aplicable envío por envío, y el derecho adicional no excedería del 85% de la diferencia entre el precio de importación y el precio de activación.

El MSE fue un motivo fundamental de discusión durante las negociaciones de julio de 2008, como se verá posteriormente en este capítulo. Cuando el Presidente incorporó al documento Rev.4 un MSE revisado cinco meses más tarde indicó que la propuesta era "desigual[...]" y "frágil[...]", y que "no es posible incluirla en el texto *per se* porque no ha sido sometida en absoluto a prueba".[24]

Subvenciones a la exportación

La Comunidad Europea, en lo que quizá fuese la concesión más clara y más importante hecha en la ronda por un Miembro de la OMC, aceptó eliminar las subvenciones a la exportación de productos agrícolas. El compromiso abarca no solo las subvenciones directas sino otros programas como los créditos a la exportación, las empresas comerciales del Estado y la ayuda alimentaria que pueden tener efectos equivalentes. Esta concesión no se produjo de manera inmediata. Aunque en la Declaración Ministerial de Doha se establecía la eliminación de estas subvenciones, las CE y los Estados Unidos, en su propuesta sobre la agricultura de 2003, se retractaban de ese compromiso. En la propuesta se pedía la eliminación de las subvenciones a la exportación únicamente con respecto a un grupo no especificado de "productos que revisten particular interés para los países en desarrollo", mientras que con respecto a los productos restantes, los Miembros "se comprometerán a reducir las asignaciones presupuestarias y de cantidades para las subvenciones a la exportación"[25] y se acordaban otras disciplinas que aparentemente limitaban, pero no eliminaban, estas subvenciones. Esta propuesta de eliminación suscitó agudas protestas y contribuyó a la formación del G-20 en oposición a las propuestas de las CE y los Estados Unidos. En su documento, el G-20 pedía que los Miembros "se

comprometi[eran] a eliminar durante un período de [x] años las subvenciones a la exportación para los productos que revisten particular interés para los países en desarrollo" y a "eliminar durante un período de [y] años las subvenciones a la exportación para los productos restantes".[26]

Después de Cancún, la cuestión volvió a la situación en que se encontraba en la Declaración Ministerial de Doha. En el Marco de julio de 2004, la Comunidad Europea aceptó el compromiso de eliminar estas subvenciones en una fecha a convenir. La cuestión estaba plenamente encarrilada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005), cuando la Comunidad Europea aceptó poner término a todas las subvenciones para fines de 2013. El proyecto de 2008 preveía la eliminación de la mitad de todas las subvenciones a la exportación para fines de 2010, y el resto para fines de 2013. También incluía disposiciones revisadas sobre los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguros, la ayuda alimentaria internacional (con un "compartimento seguro" para situaciones de emergencia) y las empresas comerciales del Estado exportadoras.

Ayuda interna

El nivel de las subvenciones a la producción otorgadas por Miembros clave de la OMC disminuyó durante los años transcurridos desde que los negociadores de la Ronda Uruguay crearan el sistema "semáforo" de código de colores y reducciones que se examinó en el capítulo 9, pero ello no implica necesariamente que fueran las disciplinas de la OMC las que motivaran las reducciones. Es más plausible sostener que la subida de los precios de los productos básicos agrícolas llevó a considerar que ofrecer apoyo a los agricultores era menos necesario. Los críticos sugieren también que parte de esta reducción quizá sea atribuible a los cambios de compartimento (es decir, a cambios en la composición y el etiquetado de las subvenciones), por lo que se había exagerado el grado en que los Miembros realmente reformaron sus prácticas. Estas dos circunstancias llevaron a buscar planes para diseñar una nueva forma de cuantificar y limitar las subvenciones. El principal cambio conceptual en la Ronda de Doha fue desplazar la atención del sistema de semáforo con cuatro colores de la Ronda Uruguay, según el cual solo las subvenciones comprendidas en el compartimento ámbar estaban sujetas a verdaderas restricciones[27], para centrarla en las subvenciones causantes de distorsión del comercio. Estas subvenciones incluyen las comprendidas en el compartimento ámbar, pero no se limitan a ellas.

En el documento conjunto de las CE y los Estados Unidos de 2003, se daba a entender que las subvenciones causantes de distorsión del comercio serían tratadas de forma distinta que las otras, pero lo hacía de tal forma que provocó las críticas de los países del G-20. En el documento se pedía "[r]educir las medidas de ayuda interna más causantes de distorsión del comercio en una proporción de [ ]%-[ ]%"[28], pero los corchetes en blanco dejaban en el aire lo ambiciosas que serían esas reducciones. Las dudas eran además alimentadas por la sugerencia que se hacía en el proyecto de que "[l]os Miembros podrán recurrir a una ayuda interna menos causante de distorsión del comercio en las condiciones siguientes:

i) Para los pagos directos si:
- tales pagos se basan en superficies y rendimientos fijos; o
- tales pagos se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base; o
- los pagos relativos al ganado se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.

ii) La ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) no excederá del 5% del valor total de la producción agropecuaria al final del período de aplicación.

iii) La suma de la ayuda permitida en el marco de la MGA, la ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) y el nivel de minimis se reducirá de forma que significativamente inferior a la suma del nivel de minimis, los pagos realizados de conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 y el nivel final consolidado de la MGA, en 2004.[29]

Esta propuesta dejó en algunos Miembros la sensación de que las Comunidades Europeas y los Estados Unidos estaban más interesados en elaborar un acuerdo que les permitiera mantener los programas de ayuda interna que ya tenían en vigor que en negociar un acuerdo que impusiera verdaderas disciplinas a las subvenciones a la producción.

El G-20 propuso un enfoque más agresivo. Pidió la eliminación completa de las subvenciones del compartimento azul, un tope y unos criterios estrictos para las subvenciones del compartimento verde, y plazos para reducir las subvenciones del compartimento ámbar. También propuso que "[p]ara los productos que se benefician de ayuda interna que se exportan y que han representado ... más del [por ciento] de las exportaciones mundiales de ese producto, las medidas de ayuda interna quedarán sujetas a los niveles más altos de reducción, con miras a la eliminación".[30]

En las negociaciones que siguieron a la fallida Conferencia Ministerial de Cancún, la focalización en las subvenciones causantes de distorsión del comercio dio lugar finalmente a que se elaborase un concepto denominado "ayuda interna global causante de distorsión del comercio" (AGDC). Este enfoque hizo su aparición en el Paquete de Julio de 2004, en el que se preveían fórmulas de reducción distintas y complementarias para la ayuda global y sus componentes. La medición aprovecha el sistema vigente de categorías de subvenciones por colores y utiliza la MGA como base, pero abarca una gama mayor de subvenciones. El valor de base de la AGDC de un Miembro se calcula sumando tres componentes: 1) la MGA Total Final Consolidada especificada en su Lista; 2) un porcentaje de su producción agropecuaria total (el 10% para los países desarrollados utilizando como base el período 1995-2000; el 20% para los países en desarrollo, utilizando como base el período 1995-2000 o 1995-2004); y 3) el promedio de los pagos del compartimento azul tal como se han notificado al Comité de Agricultura, o el 5% del promedio del valor total de la producción agrícola, si éste fuera más alto, en el período de base 1995-2000. De esta forma se establece un valor de base que luego se somete a recortes.

En el proyecto Rev.4 se prevén recortes estratificados de la AGDC, con recortes mayores para los Miembros que tengan niveles más elevados de subvenciones. La Unión Europea

las recortaría un 80%, los Estados Unidos y el Japón un 70% y todos los demás un 55%. Los recortes se harían a lo largo de un período de cinco años en el caso de los países desarrollados o de ocho años en el caso de los países en desarrollo, y se haría una reducción inicial del 33% en el caso de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea, y del 25% en el caso de todos los demás países. Dentro de estos recortes, los Miembros tendrían que reducir sus niveles de MGA un 70% en el caso de la Unión Europa, un 60% en el caso de los Estados Unidos y el Japón, y un 45% en todos los demás casos. La ayuda por productos específicos comprendida en el compartimento ámbar estaría limitada al promedio de la ayuda notificada de 1995 a 2000, con algunas variaciones. En cuanto a la ayuda *de minimis*, los países desarrollados las reducirían inmediatamente al 2,5% del valor de la producción y los países en desarrollo harían dos tercios del recorte, hasta el 6,7% del valor de la producción (con excepciones para los programas principalmente destinados a agricultores de subsistencia y pobres en recursos) a lo largo de tres años. La ayuda del compartimento azul estaría limitada al 2,5% de la producción en el caso de los países desarrollados, y al 5% en el caso de los países en desarrollo, con límites máximos por productos y flexibilidades modificadas para los países más vulnerables. En cuanto al compartimento verde, las reformas pretenderían garantizar que los pagos estén realmente desconectados de los niveles de producción, y una supervisión y vigilancia más estricta de la constitución de reservas con fines de seguridad alimentaria por los países en desarrollo.

Algodón

La inclusión de una cuestión en la Declaración Ministerial de Doha no garantiza que permanezca en la mesa de negociación, como demuestra la experiencia de tres de los cuatro temas de Singapur, como tampoco la exclusión de un tema de esa Declaración impide que forme parte de la ronda. Esto es lo que ha sucedido en el caso de las subvenciones al algodón, que los miembros del grupo de los Cuatro del Algodón (Benin, Burkina Faso, el Chad y Malí) lograron poner sobre la mesa de negociación.[31] El proceso que llevó a este resultado se analiza en la sección de este capítulo dedicada a la Conferencia Ministerial. Aquí analizamos solamente las disposiciones del documento Rev.4 referentes al algodón.

El algodón ha aparecido en los proyectos de modalidades para los tres pilares desde julio de 2004, con una fórmula que arroja unos recortes de subvenciones más profundos en el caso de este producto básico que en el caso de otros productos. El proyecto Rev.4 exige que la ayuda para el algodón comprendida en la MGA se reduzca aplicando la siguiente fórmula:

$$Rc = Rg + \frac{(100 - Rg) \times 100}{3 \times Rg}$$

R_c = Reducción específica aplicable al algodón, expresada como porcentaje.
R_g = Reducción general de la MGA, expresada como porcentaje.

La fórmula se aplicaría al valor de base del promedio de la ayuda notificada por los Miembros con respecto al algodón en 1995 a 2000. Aunque la fórmula pueda parecer

compleja, en realidad su resultado es muy sencillo: prácticamente garantiza que la ayuda para el algodón comprendida en la MGA se reduciría más del 80%. La fórmula está construida de tal modo que ninguna cifra superior a cero que se "atribuya" a R_g producirá una reducción inferior al 82%, y cualquier valor de R_g comprendido entre el 41% y el 83% reducirá las subvenciones para el algodón entre un 80% y un 90%. El proyecto prevé que el límite del compartimento azul aplicable al algodón se cifrará en un tercio del límite por productos específicos que se habría obtenido si se hubiese seguido esta metodología.

En el proyecto se exige además que los aspectos de la cuestión del algodón relativos al desarrollo se aborden según lo previsto en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. En dicho párrafo se alaban los esfuerzos del Director General por conseguir el apoyo de los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales y regionales para los productores de algodón, y se insta "a la comunidad del desarrollo a elevar a una escala aún mayor la asistencia dirigida específicamente al algodón".

Indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas

El tema de las indicaciones geográficas para los vinos y las bebidas espirituosas pertenece al ámbito de los derechos de propiedad intelectual, pero merece que se examine en estrecha relación con las negociaciones sobre la agricultura porque los productos en cuestión encajan bien dentro de la definición de agricultura de la OMC. Este tema procede de la Ronda Uruguay. En el párrafo 4 del artículo 23 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) se estableció que:

> Para facilitar la protección de las indicaciones geográficas para los vinos, en el Consejo de los ADPIC se entablarán negociaciones sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos que sean susceptibles de protección en los Miembros participantes en ese sistema.

Los Miembros se comprometieron en el párrafo 18 de la Declaración Ministerial de Doha a completar esas negociaciones. Aunque la disposición del Acuerdo sobre los ADPIC no establece ningún plazo para completar las negociaciones, en la Declaración Ministerial se pidió que finalizasen para la Quinta Conferencia Ministerial, en 2003. Los negociadores incumplieron ese plazo y hay pocos motivos para esperar que vayan a recuperar ese retraso en un futuro previsible. Como se examinó en el capítulo 3, esta es una cuestión con respecto a la cual se han formado coaliciones amplias y opuestas que adoptan posturas radicalmente diferentes. En este caso, las diferencias no se sitúan tanto en una clave Norte-Sur como en la del enfrentamiento entre el Viejo Mundo (y sus aliados) y el Nuevo Mundo: los países productores de vino no europeos se oponen en general a un registro que tenga efectos obligatorios. Las divisiones son patentes en un Proyecto de texto compuesto, de abril de 2011, que está repleto de corchetes, desde el título hasta el último párrafo.[32]

En el párrafo 18 de la Declaración Ministerial de Doha también se establecía con menos detalle que se abordarían "las cuestiones relativas a la extensión de la protección de las indicaciones geográficas ... a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas". En estos debates, que podrían afectar a otros productos como el queso, se muestra igualmente la tendencia a la división entre los intereses del Viejo Mundo y los del Nuevo Mundo.

Servicios

Los negociadores de la Ronda Uruguay dejaron muchos asuntos sin resolver en la esfera de los servicios, como se vio en el capítulo 10, y el panorama político para finalizar esta labor no se aclaró durante los primeros años de la etapa de la OMC. Al contrario, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se convirtió en uno de los principales objetivos de los activistas antiglobalización en los últimos años del decenio de 1990, alguno de los cuales alegaron que la liberalización de los sectores de servicios sociales llevaría a la privatización forzosa de sectores tales como la educación y la atención de la salud y, de ese modo, pondría en peligro el acceso universal a estos servicios.[33] Este tema se convirtió en un asunto recurrente, por ejemplo, en la prensa francesa a finales de siglo[34] y en las comunidades médicas y educativas de algunos países. No obstante, con la misma rapidez con que la atención pública se centró en el AGCS, se alejó de él. Cuando la Ronda de Doha estuvo en pleno desarrollo, las críticas al Acuerdo se hicieron raras. Sin embargo, puede que la atención que recibió afectara a la ambición que mostraron los negociadores en el marco del AGCS durante el período en que se estaban perfilando las próximas negociaciones, en especial con respecto a sectores políticamente sensibles como los servicios sociales.

Durante el período en el que los Miembros no estuvieron seguros de si las nuevas negociaciones sobre los servicios se llevarían de forma independiente (bajo el nombre de negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS) o como parte de una nueva ronda, establecieron un calendario y elaboraron unas directrices que se podían utilizar en cualquiera de estos dos formatos. Los negociadores, al establecer que se celebrasen tres reuniones de negociación antes de la Conferencia de Doha y dos después (diciembre de 2001 y marzo de 2002), se mostraron dispuestos a considerar que estas dos últimas reuniones fueran una segunda opción en caso de que no se iniciara la ronda. El Consejo del Comercio de Servicios, en su serie de reuniones extraordinarias, publicó en marzo de 2001 sus "Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios". Estas directrices preveían una liberalización progresiva, flexibilidad para los distintos países en desarrollo Miembros y una prioridad especial para los PMA, la no exclusión *a priori* de ningún sector de servicios ni modo de suministro y la negociación sobre la base de peticiones y ofertas.[35] Esas mismas directrices podían servir de base tanto para las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS o para las negociaciones de la Ronda de Doha.

Los Miembros finalmente pusieron en marcha la ronda y las negociaciones en el marco del AGCS formaron parte integrante del paquete. En el párrafo 15 de la Declaración Ministerial de Doha se confirmaron las directrices y se estableció que las negociaciones "se llevarán a cabo con el propósito de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo y menos adelantados". Los ministros pidieron que se presentaran las peticiones iniciales de compromisos específicos no más tarde del 30 de junio de 2002 y las ofertas iniciales no más tarde del 31 de marzo de 2003, después de un período de gestación de nueve meses.

Lo único que cabe hacer es especular sobre lo que hubiera sucedido con las negociaciones en el marco del AGCS si no se hubiera iniciado la Ronda de Doha. Por un lado, el destino de estas negociaciones no hubiera estado vinculado directamente con el resto de la ronda. Un tema recurrente en el análisis que se hace a continuación es que, en varios momentos, cuando las negociaciones sobre los servicios estaban evolucionando bien, se vieron obstaculizadas por otros temas. Por otro lado, el nivel de ambición de las negociaciones sobre los servicios quizá hubiera sido superior en una ronda eficaz que permite transacciones entre temas que en unas negociaciones dedicadas únicamente a los servicios. No obstante, incluso sin una ronda más amplia, el destino de las negociaciones sobre los servicios habría dependido del avance de las negociaciones sobre la agricultura. El programa incorporado, procedente de la Ronda Uruguay, había vinculado las negociaciones futuras sobre los servicios con la agricultura, al establecer unos calendarios paralelos para el inicio de nuevas negociaciones en 2000.

El alcance sectorial de las negociaciones en el marco del AGCS quedó definido en primera instancia por las propuestas de negociación que los Miembros presentaron durante el período entre rondas y posteriormente por las peticiones que los Miembros se habían hecho unos a otros. Las directrices reafirmaron el principio básico de que no hay exclusiones *a priori*, pero en la práctica solo se sometería a negociación un sector si un Miembro lo proponía. En la primera fase de las negociaciones, 10 Miembros de la OMC presentaron propuestas, como se resume en el cuadro 12.3. Los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) y Australia generaron colectivamente la gran mayoría de los documentos, y Noruega y cuatro países en desarrollo presentaron el resto. Los dos sectores respecto de los cuales se presentó el mayor número de comunicaciones fueron los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones, aunque poco antes habían sido objeto de protocolos anexos al AGCS (véase el capítulo 10). Otros sectores de gran visibilidad fueron el turismo, la energía y la distribución.

Cuadro 12.3. Cobertura sectorial de las propuestas para las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS

	Canadá	Comunidad Europea	Japón	Estados Unidos	Australia	Otros
Servicios financieros	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Telecomunicaciones	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Turismo	◆	◆	◆	◆		◆
Energía/petróleo y gas	◆	◆		◆		◆◆
Distribución	◆	◆	◆	◆		
Otros servicios	◆	◆	◆			◆
Medioambiente	◆	◆		◆		
Otros servicios profesionales	◆	◆	◆			
Servicios de informática	◆	◆	◆			
Servicios de construcción		◆	◆		◆	
Transporte marítimo			◆			◆◆
Servicios postales y de mensajeros	◆			◆		
Servicios jurídicos				◆	◆	
Servicios de contabilidad				◆	◆	
Servicios audiovisuales			◆	◆		
Transporte aéreo			◆			◆
Servicios de arquitectura					◆	
Servicios de ingeniería					◆	
Servicios de enseñanza				◆		
Transporte terrestre			◆			
Transporte (en general)		◆				
Otros temas:						
Cuestiones relativas al Modo 4	◆	◆		◆		◆
Transparencia de la reglamentación	◆					
Pequeñas/medianas empresas	◆					
	13	12	12	12	7	8

Fuente: Adaptación de una lista preparada el 29 de marzo de 2001 por la Secretaría de la OMC.

Nota: Países enumerados por orden decreciente del número de sectores incluidos en sus propuestas. "Otros" incluye Noruega (seis propuestas), la República Dominicana (una propuesta), la India (una propuesta), Hong Kong, China (una propuesta) y la República Bolivariana de Venezuela (una propuesta).

En la OMC las negociaciones comerciales se desarrollan generalmente de forma abierta, pero esa norma general no es aplicable a la primera mitad de las negociaciones sobre los servicios basadas en peticiones y ofertas. Mientras que las ofertas de los Miembros se presentan a la OMC y (después de un período de restricción) se hacen finalmente públicas, las peticiones que preceden a estas ofertas se intercambian directamente, sin pasar por la OMC y normalmente sin hacerse públicas. Por eso, la única información sobre el tipo de peticiones que formulan los Miembros y sobre el aspecto que tienen esas peticiones procede de filtraciones. El Polaris

Institute es una ONG con sede en el Canadá que obtuvo copia de las 109 peticiones hechas por la CE en 2003 y las dio a conocer a GATSwatch, con sede en los Países Bajos. Este último grupo publicó todas estas peticiones en su sitio Web.[36] Los compromisos que la Comunidad Europea pretendía obtener de los países en desarrollo más grandes y de los países desarrollados eran por lo general similares. Sus peticiones al Brasil, el Canadá, los Estados Unidos, la India y el Japón, por ejemplo, tenían, en todos los casos, de 32 a 35 páginas y abarcaban 11 o 12 sectores, aunque la composición de las listas de sectores variaba de un interlocutor a otro. Entre los sectores con respecto a los que la Comunidad Europea pretendía obtener compromisos nuevos o mejorados figuraban los servicios prestados a las empresas, los servicios de construcción y los servicios de ingeniería conexos, los servicios de distribución, los servicios de enseñanza, los servicios de energía, los servicios relacionados con el medio ambiente, los servicios financieros, los servicios postales y de mensajeros, los servicios profesionales, los servicios de telecomunicaciones, los servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes y los servicios de transporte. Sin embargo, sus peticiones a países en desarrollo más pequeños o a los PMA eran generalmente más breves. Por ejemplo, en su petición a Antigua y Barbuda, la Comunidad Europea pidió que se contrajeran compromisos en nueve sectores, pero en el caso de Zambia solo trató de obtener compromisos con respecto a cuatro. A falta de filtraciones similares de las peticiones que hicieron otros *demandeurs*, solo se puede especular sobre su contenido.

El proceso de peticiones y ofertas se suspendió informalmente después de la Conferencia Ministerial de Cancún. Luego hubo una serie de esfuerzos para revitalizar las negociaciones, con resultados diversos. En el Paquete de Julio, adoptado a mediados de 2004, se estableció el plazo de mayo de 2005 para la presentación de ofertas revisadas y se adoptó una serie de recomendaciones en virtud de las cuales los Miembros que todavía no hubiesen presentado ofertas iniciales debían hacerlo lo antes posible. También se pidió que se prestase asistencia técnica a los países en desarrollo para ayudarles a participar efectivamente en las negociaciones. En 2005 se presentaron las ofertas revisadas pero en ese momento solo una pequeña parte de los Miembros en desarrollo participaba activamente en las negociaciones. Un total de 71 Miembros presentó ofertas iniciales (contando la Comunidad Europea como uno), de los que 31 presentaron además ofertas revisadas. Como puede deducirse de los datos incluidos en el cuadro 12.4, solo 21 Miembros en desarrollo presentaron ofertas revisadas.

La calidad de las ofertas de los Miembros importa al menos tanto como su cantidad. En 2005, el Presidente del grupo de negociación sobre los servicios describió la calidad de las ofertas iniciales y revisadas como "pobre", y observó que "[e]n la mayor parte de las categorías de sectores, la mayoría de las ofertas no proponen ninguna mejora".

> Si las ofertas actuales fuesen a entrar en vigor, el número medio de subsectores en los que los Miembros habrían contraído compromisos solamente aumentaría de 51 a 57. Del mismo modo, menos de la mitad de las listas incluirían compromisos de algún tipo en sectores tales como la distribución, los servicios postales y de correos y el transporte por carretera. Por consiguiente, no hay un cambio significativo con respecto a las consolidaciones sectoriales ya existentes. Asimismo, menos de la mitad de las ofertas contemplan mejoras en los compromisos horizontales relativos al Modo 4.[37]

Cuadro 12.4. Miembros de la OMC que presentaron ofertas revisadas en las negociaciones sobre servicios de la Ronda de Doha

Desarrollados	En desarrollo	
Australia	Bahrein, Reino de	Malasia
Canadá	Belice	México
Comunidades Europeas	Brasil	Perú
Estados Unidos	Chile	Singapur
Islandia	China	Suriname
Japón	Colombia	Tailandia
Liechtenstein	Corea, República de	Taipei Chino
Nueva Zelandia	Egipto	Turquía
Noruega	Honduras	Uruguay
Suiza	Hong Kong, China	Turquie
	India	Uruguay
	Macao, China	

Fuente: Datos facilitados por la División de Comercio de Servicios de la OMC.

Nota: Todas las ofertas se recibieron en 2005, salvo la de Belice, que se presentó en 2008. Una oferta que no se menciona es la del Estado Plurinacional de Bolivia, que fue retirada en 2006.

Para entonces, los Miembros habían creado numerosos grupos de "amigos" en torno a sectores concretos, formados en cada caso por Miembros que tenían intereses exportadores en el sector en cuestión. Grupos tales como los Amigos de los Servicios Financieros y los Amigos de los Servicios Jurídicos, entre otros, empezaron a definir los niveles de ambición que pretendían colectivamente que otros Miembros mostraran en las negociaciones.

En la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 se reafirmaron los principios y objetivos básicos de las negociaciones sobre los servicios y se pidió a los Miembros que intensificaran el proceso de peticiones y ofertas y concluyeran las negociaciones relativas a la elaboración de las normas. En el anexo C de esta Declaración se estableció un marco para presentar compromisos nuevos o mejorados con respecto a cada modo de suministro, para tratar las exenciones del trato NMF y para consignar en las listas y clasificar los compromisos. En ese mismo anexo se establecieron también objetivos comunes de acceso a los mercados para cada modo de suministro y se introdujeron las negociaciones plurilaterales como nuevo proceso complementario de las negociaciones bilaterales. Este enfoque se basa en la presentación de peticiones colectivas en las que grupos de amigos buscan obtener compromisos de otros Miembros. A principios de 2006, los Miembros entablaron dos rondas de negociaciones plurilaterales basadas en 21 peticiones colectivas que tenían un carácter principalmente sectorial. Los resultados de estas negociaciones plurilaterales y bilaterales debían dar lugar a una segunda serie de ofertas revisadas, pero estas esperanzas se vieron frustradas cuando la Ronda de Doha en conjunto fue suspendida ese mes de julio a causa del bloqueo de las negociaciones sobre el AMNA y la agricultura. La Ronda se reanudó en 2007, pero pasaría otro año antes de que se produjeran avances importantes en las negociaciones sobre los servicios.

El Presidente del Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria, basándose en las consultas que había mantenido con los Miembros, publicó el 26 de mayo de 2008 un informe con un proyecto de texto sobre los servicios. Este proyecto sirvió de base para una "conferencia de manifestación de intenciones" que los Miembros celebraron al mismo tiempo que la miniconferencia ministerial de julio de 2008. Fue en cierto modo el equivalente funcional de la solicitud de ofertas revisadas: los ministros que participaron en la conferencia indicaron cómo se podían mejorar sus ofertas sobre servicios en respuesta a las peticiones que se habían recibido. Estas indicaciones no tenían por objetivo constituir el resultado final de las negociaciones, sino permitir a los Miembros que valoraran el estado de las negociaciones basadas en peticiones y ofertas, y preparar nuevos proyectos de listas. Aunque algunos participantes en el ejercicio consideraron que había sido un paso útil, otros consideraron que las indicaciones dadas por los Miembros eran vagas y constituían pronunciamientos generales que no indicaban todavía una voluntad real de iniciar una fase más seria de negociación. Una vez más la oportunidad de capitalizar los avances realizados se perdió debido a la paralización de las negociaciones sobre otros temas. La miniconferencia ministerial fracasó, como se examina más adelante en este capítulo.

Los Miembros reanudaron las negociaciones sobre los servicios el 15 de abril de 2011, manteniendo una ronda de conversaciones plurilaterales basadas en peticiones y ofertas en el Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria. Los sectores respecto de los cuales los Miembros explotaron opciones plurilaterales fueron, entre otros, los servicios de contabilidad; los servicios de transporte aéreo; los servicios de arquitectura e ingeniería y los servicios integrados de ingeniería; los servicios audiovisuales; los servicios relacionados con la informática; los servicios de construcción; los servicios de distribución; los servicios de energía; los servicios relacionados con el medio ambiente; los servicios financieros; los servicios jurídicos; los servicios de logística y servicios conexos; los servicios de transporte marítimo; los servicios postales y de mensajeros, incluidos los de entrega urgente; los servicios de enseñanza privada; los servicios relacionados con la agricultura; los servicios de telecomunicaciones; y los servicios de turismo.

En las negociaciones de la Ronda de Doha también se pretendía colmar algunas lagunas del propio AGCS. Con respecto a las normas del AGCS, el Consejo del Comercio de Servicios había adoptado en 2000 una decisión por la que se fijó el plazo del 15 de marzo de 2002 para finalizar las negociaciones sobre las salvaguardias previstas en el artículo X del AGCS, y en las directrices adoptadas en 2001 se fijaba como objetivo finalizar las negociaciones previstas en el párrafo 4 del artículo VI (Reglamentación nacional), el artículo XIII (Contratación pública) y el artículo XV (Subvenciones) "antes de la conclusión de las negociaciones sobre compromisos específicos".[38] Los Miembros incumplieron todos estos plazos y en 2011 el Presidente del Consejo del Comercio de Servicios informó de que la apreciación general de la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS era que a "los proponentes les había resultado difícil convencer a los Miembros" de que hacían falta nuevas disciplinas sobre la contratación pública, las subvenciones o las salvaguardias.[39] No obstante, observó "progresos notables" con respecto a la reglamentación nacional, "aunque sigue habiendo un desacuerdo fundamental en cuestiones importantes y básicas".[40]

Un tema sobre el que los Miembros se pusieron de acuerdo fue el de ofrecer trato especial y diferenciado a los PMA, tanto para los compromisos de estos Miembros como para su acceso a los mercados desarrollados. En la Declaración Ministerial de Hong Kong se estableció que no se esperaba que estos Miembros contrajeran nuevos compromisos en el marco del AGCS en la Ronda de Doha. En la Conferencia Ministerial de Ginebra, de diciembre de 2011, los Miembros adoptaron una exención que les permitía incumplir la obligación de trato NMF para otorgar un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. A comienzos de 2013, no se había otorgado ninguna concesión a los PMA por medio de esta preferencia, por el sencillo motivo de que ningún PMA había presentado efectivamente solicitudes a este respecto a otros Miembros.

Facilitación del comercio

En el párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha se dispuso la celebración de negociaciones sobre la facilitación del comercio. Como en el caso de los otros tres temas de Singapur, en este párrafo se precisó que las negociaciones se celebrarían solo después de la adopción de una decisión "por consenso explícito ... respecto de las modalidades". La labor realizada por los embajadores en Ginebra sobre estos otros tres temas en 2002 y 2003 perdió toda pertinencia al no adoptarse tal decisión, como se analiza posteriormente en este capítulo. La facilitación del comercio fue el único superviviente de estos temas de Singapur.

En la Declaración Ministerial se reconocen "los argumentos en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera", y se dispone que el Consejo del Comercio de Mercancías "examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes" de los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT, "e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros, en particular los que son países en desarrollo y menos adelantados, en materia de facilitación del comercio". También se establece que se aseguró "la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad adecuados en esta esfera".

Aunque la facilitación del comercio se considerase el menos polémico de los temas de Singapur, y también una esfera en la que los países de todos los niveles de desarrollo económico podrían obtener beneficios reales, eso no quiere decir que fuese un tema sobre el que fuese fácil lograr un amplio consenso. El Proyecto de texto de negociación refundido sobre facilitación del comercio publicado el 21 de abril de 2011 tenía más de 800 corchetes[41], es decir, un promedio de más de 20 por página y al menos un par de corchetes (y normalmente muchos más) en cada uno de sus 15 artículos. Un ejemplo extremo, pero no el único, se puede encontrar en el proyecto de texto del artículo 7.2, donde se hace referencia a las normas que regulan la determinación y el pago de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas:

> [[Se alienta a] Cada Miembro][a que adopte o mantenga][adoptará o mantendrá] procedimientos [que permitan][que den oportunidad] al importador [o su agente] [de] obtener el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva y el pago de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas mediante la presentación de garantías suficientes [determinadas por el propio Miembro] [cuando estas no se hayan determinado a la llegada o antes de la llegada][cuando haya una demora en la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas].]

Todo el párrafo está entre corchetes, lo que indica que no hay acuerdo en que se adopte ninguna parte del artículo, y en cuatro puntos distintos del párrafo hay dos o tres alternativas de texto o de frase.

No todas las disposiciones del proyecto están llenas de corchetes. Entre las disposiciones en las que no hay ningún corchete están aquellas en las que establece que: "Se exhorta a los Miembros a que faciliten más información relacionada con el comercio por medio de Internet", "Cada Miembro preverá, según proceda, consultas regulares entre los organismos que intervienen en la frontera y los comerciantes u otros colectivos interesados dentro de su territorio", y "Cada Miembro examinará periódicamente sus derechos y cargas para reducir su número y diversidad cuando sea factible."[42]

El propósito de estos corchetes puede ser tanto táctico como sustantivo. Algunos Miembros están interesados en conseguir que la Ronda de Doha se desarrolle estrictamente en el marco del todo único, ya que solo de esta forma pueden hacer el máximo de presión para conseguir concesiones sobre cuestiones que les interesan y, con tal fin, puede ser inconveniente para su estrategia de negociación que alguno de los temas objeto de negociación parezca lo suficientemente maduro como para considerarse un primer resultado o susceptible de ser tratado fuera del todo único. Este cálculo puede que llevara a alguno de estos Miembros a encontrar más dificultades o a plantear más preguntas que en caso de que el tema se hubiese considerado desde un punto de vista más técnico y no polémico. En opinión de Anthony Mothae Maruping (2011: 6), Embajador del Reino de Lesotho, la facilitación del comercio sirve de ejemplo de cómo la dinámica del todo único puede llevar a que "elementos útiles y sobre los que podría llegarse a un acuerdo" en la Ronda de Doha "se mantuvieran como rehenes" para hacer presión sobre otros temas.

Normas: medidas comerciales correctivas y subvenciones a la pesca

En la Ronda de Doha, la amplia categoría de negociaciones sobre las normas abarca dos temas que tienen al menos una relación distante el uno con el otro, y un tercero que no guarda ninguna relación. Las subvenciones a la pesca y las medidas comerciales correctivas se relacionan en el sentido de que las subvenciones están reguladas por uno de los tres instrumentos principales comprendidos en esa categoría (es decir, la legislación en materia de derechos compensatorios), pero el tema de los acuerdos comerciales regionales se agrupó con los dos otros temas simplemente por motivos de conveniencia. Este tema no ocupó mucho espacio en las

negociaciones sobre las normas en el marco de la Ronda de Doha pero, como se analizará en el capítulo 13, los acuerdos comerciales regionales (ACR) son una parte importante del entorno más amplio de elaboración de políticas en el que se desarrolla la ronda.

A mediados de 2004 fue nombrado Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas el Embajador Guillermo Valles Galmés, del Uruguay, quien dirigió los debates durante los seis años siguientes.[43] El 19 de diciembre de 2008 distribuyó nuevos textos de negociación sobre las medidas antidumping y sobre las subvenciones horizontales, así como una "hoja de ruta" conceptual sobre las subvenciones a la pesca.[44] En la sección dedicada a las medidas antidumping del texto había 12 pares de corchetes, que abarcaban temas tales como la relación de causalidad del daño, el retraso importante en el proceso de creación de una rama de producción, los exámenes por extinción y una cláusula de interés público. Un tema especialmente polémico en estas negociaciones se resolvió posteriormente a través del mecanismo de solución de diferencias. En el asunto *Estados Unidos - Leyes, reglamentos y metodología para el cálculo de los márgenes de dumping ("reducción a cero")*, primero un grupo especial (en 2005) y luego el Órgano de Apelación (en 2006) resolvieron que la "reducción a cero", es decir la exclusión del cálculo de los márgenes de dumping de las ventas no efectuadas a un precio inferior a su justo valor, infringía las normas antidumping de la OMC. Los Estados Unidos aceptaron renunciar a esta práctica en 2012 (véase el capítulo 7), haciendo así que las negociaciones perdieran su contenido.

No fue posible llegar a un consenso sobre otras cuestiones abarcadas por este grupo de negociación. Su Presidente Dennis Francis, de Trinidad y Tabago, señaló de forma bastante eufemística en 2011 que "en el ámbito de las subvenciones y medidas compensatorias no hay mucho texto sin corchetes", y sobre las subvenciones a la pesca que "hay demasiada poca convergencia incluso sobre las cuestiones técnicas, y a decir verdad prácticamente ninguna sobre las cuestiones sustantivas fundamentales, como para que haya algo que incluir en un texto jurídico de convergencia basado en un enfoque de acumulación progresiva".[45]

Las cuestiones horizontales: el trato especial y diferenciado y la aplicación

Todas las cuestiones examinadas hasta el momento se relacionan con sectores o temas específicos, pero el trato especial y diferenciado y la aplicación tienen un alcance horizontal que afecta a todas las esferas de la OMC. Como ya se ha examinado en el capítulo 10, los Miembros lograron responder a algunas de las preocupaciones que suscitaba la aplicación durante el período del programa incorporado. Para ello, principalmente adoptaron una decisión sobre las medidas relativas a la aplicación a finales de 2000.[46] En esta decisión se dejaban sin resolver muchos asuntos que necesitaban instrucciones de los ministros, como se indica en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha. En este párrafo, los ministros afirmaron lo siguiente: "[A]tribuimos la máxima importancia a las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación planteadas por los Miembros y estamos resueltos a hallar soluciones apropiadas para ellas", y adoptaron la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación[47] con objeto de resolver algunos problemas de aplicación con que tropezaban los Miembros. En este mismo párrafo se establecía el siguiente plan para abordar estas cuestiones en posteriores negociaciones:

> a) en los casos en que establecemos un mandato de negociación específico en la presente Declaración, las cuestiones de aplicación pertinentes se tratarán con arreglo a ese mandato; b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán tratadas con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC que, no más tarde del final de 2002, presentarán informe al Comité de Negociaciones Comerciales ... con miras a una acción apropiada.

En el párrafo se detallaba también que los resultados de estas negociaciones serían parte integrante del todo único de la Ronda, pero también que los acuerdos a que se llegase en una etapa inicial de estas negociaciones se tratarían de conformidad con las disposiciones del párrafo 47 del mismo documento, en virtud del cual "los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo" y "[s]e tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones".

El colapso general de las negociaciones en Cancún impidió que se avanzara en estos temas, pero recuperaron su papel central en 2004 y 2005, cuando se trató de rescatar la Ronda. En el párrafo 1 d) del Paquete de Julio, el Consejo General "encomend[ó] al Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria que concluy[era] rápidamente el examen de todas las propuestas pendientes relativas a acuerdos específicos y rind[iera] informe al Consejo General, con recomendaciones claras para la adopción de una decisión, en julio de 2005 a más tardar" y "encom[endó] también a todos los órganos de la OMC a los que se ha[bí]an remitido propuestas de la categoría II[48] que concluy[eran] rápidamente el examen de las mismas y rind[iera] informe al Consejo General, con recomendaciones claras para la adopción de una decisión, lo antes posible pero no más tarde de julio de 2005". Además, el Consejo "acog[ió] con satisfacción y encarec[ió] "que contin[uase] la mejora de la coordinación con otros organismos, inclusive en el Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en apoyo de los PMA (MI) y en el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP)"; y "reafirm[ó] los mandatos impartidos por los Ministros en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha y en la Decisión de Doha sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, y renov[ó] la resolución de los Miembros de encontrar soluciones apropiadas a las cuestiones pendientes".

Los progresos con respecto a estas cuestiones estaban en gran parte vinculados al destino de la Ronda en general, pero los Miembros también consideraron un elemento adicional. Desde que el Consejo General había aprobado en julio de 2002 una decisión al respecto, se consideraba la posibilidad de establecer un mecanismo de vigilancia del trato especial y diferenciado. Los objetivos del mecanismo propuesto eran evaluar la utilización y la eficacia de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y adoptar medidas para reforzarlas y mejorarlas. El mecanismo se aplicaría a todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los Acuerdos de la OMC así como de las decisiones ministeriales y del Consejo General. Según un proyecto de texto publicado en 2011, el mecanismo "no es un órgano de negociación. Sin embargo, ello no impide que se formulen recomendaciones o propuestas para iniciar negociaciones en otros órganos de la OMC acerca de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado examinadas en el marco del mecanismo".[49]

No obstante, después de más de un decenio de negociaciones sobre el asunto, los Miembros no han llegado todavía a un acuerdo sobre el establecimiento de este mecanismo.

La aplicación es un tema que ha ido suscitando cada vez menos atención con el transcurso del tiempo. Algunas de las demandas que se hicieron a los países durante la primera etapa de la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay, que coincidió en parte con el lanzamiento y el desarrollo inicial de la Ronda de Doha, parecían menos onerosas a medida que los Miembros iban ganando más experiencia con los Acuerdos y se aprovechaba la asistencia para la creación de capacidad. Siguió siendo un asunto de importancia para los Miembros, pero para muchos de ellos pasó a ser considerado un tema técnico más que político.

La Conferencia Ministerial de Cancún de 2003

Los textos examinados anteriormente son fruto de los trabajos más o menos intensos realizados en Ginebra durante el período 2001-2012. Fueron principalmente obra de embajadores y expertos en Ginebra, pero sus negociaciones estuvieron jalonadas por numerosas reuniones ministeriales. En esta segunda mitad del capítulo, examinamos los dos momentos más importantes de intervención ministerial, la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, y la miniconferencia ministerial de 2008. La primera de esas dos reuniones tenía por objetivo servir de examen a mitad de período de la Ronda, que se debía concluir dos años más tarde, pero estas negociaciones fracasaron. La segunda de estas reuniones tenía más ambiciones, pues su objetivo era la conclusión satisfactoria de la Ronda, pero también terminó en un fracaso.

En cierto sentido, la Conferencia Ministerial de Cancún, que se celebró los días 10 a 14 de septiembre de 2003, se puede considerar un fracaso mayor que la Conferencia Ministerial de Seattle, celebrada cuatro años antes, porque parte de la culpa del colapso de esta última se podía achacar a los manifestantes exteriores pero el fracaso de Cancún fue atribuible totalmente de los propios Miembros. La Conferencia quedó paralizada en el examen de tres conjuntos de cuestiones, que dividieron a los países entre Norte y Sur. El primer conjunto estaba formado por los tres pilares del comercio de productos agrícolas. Aunque la Comunidad Europea y los Estados Unidos intentaran limar sus diferencias sobre este tema crucial, al hacerlo provocaron la oposición de muy diversos países en desarrollo; algunos protestaron porque las reformas eran demasiado modestas, y otros dijeron que iban demasiado lejos. Una segunda cuestión, ligada a la primera, era el algodón, en especial las subvenciones a la producción otorgadas a los agricultores estadounidenses y su repercusión en los países en desarrollo de África. Esta cuestión no figuraba originalmente en el programa de la Ronda de Doha pero se había convertido en un motivo cada vez más importante de preocupación para los países africanos y en otra fuente de fricciones Norte-Sur. El tercer tema, que causó la ruptura final, estaba formado por los ahora conocidos temas de Singapur.

Varios de los actores principales en esta Conferencia Ministerial habían participado en la anterior. Luis Ernesto Derbez, que había prestado sus servicios como facilitador para las cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual en Doha, se había convertido desde

entonces en Secretario de Relaciones Exteriores de México. Como Presidente de la Conferencia que era, se vio confrontado a la descomunal tarea de reducir las distancias que se habían ampliado durante los dos años anteriores. Los ministros representantes del Canadá, la Comunidad Europea, Egipto, los Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelandia, Noruega, la República de Corea, Singapur, Sudáfrica y Tailandia, entre otros, eran los mismos en Cancún que en Doha. El único recién llegado con un papel destacado era el Director General Supachai Panitchpakdi. Esta sería la única Conferencia Ministerial que se celebraría durante su mandato. A diferencia de su predecesor y de su sucesor, cada uno de los cuales dispuso de poco tiempo para prepararse para su primera Conferencia Ministerial después de ocupar el puesto, el Sr. Supachai ocupó el cargo más de un año antes de que los ministros se reunieran en Cancún. El Sr. Supachai no desempeñó un papel tan prominente en el desarrollo general de esta Conferencia Ministerial como el que había tenido el Director General Mike Moore en las dos Conferencias Ministeriales celebradas durante su mandato, pero este no había tenido la difícil tarea de gestionar la cuestión del algodón. El Sr. Supachai no puso en duda las decisiones del Presidente de la Conferencia, y no intentó persuadir al Sr. Derbez de que reconsiderara o anulara su decisión de poner término a la Conferencia antes de tiempo.

Las negociaciones se organizaron en torno a cinco grupos de trabajo, cada uno de los cuales era dirigido por un facilitador que trabajaba en estrecha relación con el Presidente y mantenía reuniones de "confesionario" con los ministros. Los temas de los grupos de trabajo eran: agricultura (George Yeo Yong-Bon, de Singapur); acceso a los mercados para los productos no agrícolas (Henry Tang Ying-yen, de Hong Kong, China); desarrollo (Mukhisa Kituyi, de Kenya); temas de Singapur (Pierre Pettigrew, del Canadá); cuestiones diversas (Clement Rohee, de Guyana). Los grupos de trabajo celebraban reuniones abiertas en las que podían participar todos los Miembros, cada uno de ellos representado por un ministro con un máximo de dos funcionarios de apoyo.

Propuesta de los Estados Unidos y la UE sobre la agricultura y aparición del G-20

Las diferencias transatlánticas sobre el comercio agrícola dan nuevo sentido al dicho de que los generales siempre se preparan para librar la última batalla. Los negociadores de los dos lados del Atlántico creían que habían llegado a la mejor solución en 2003, cuando prepararon un acuerdo que reduciría modestamente las subvenciones tanto de la CE como de los Estados Unidos, pero este plan no desencadenó la misma dinámica que el acuerdo de Blair House en la Ronda Uruguay. El acuerdo de Blair House es el título dado al acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos en noviembre de 1992 con el que se solucionaron las principales cuestiones agrícolas planteadas en la Ronda Uruguay y que marcó el comienzo de la fase final de esas negociaciones. Aunque este acuerdo es recordado con satisfacción tanto en Bruselas como en Washington, tiene unas connotaciones mucho menos felices para los países exportadores de productos agropecuarios, que querían obtener de la Ronda unas reformas más profundas. A veces se utiliza también, como la expresión "sala verde", para describir un estilo de negociación que deja poco espacio para otros actores distintos de este G-2.

Justo antes de Cancún, la Comunidad Europea y los Estados Unidos produjeron un proyecto conjunto sobre la agricultura a petición de los demás Miembros, que les habían pedido que lo hicieran en la miniconferencia ministerial de julio, en Montreal. Pascal Lamy recordaría posteriormente que los demás Miembros les habían pedido: "Trabajen juntos y presenten un acuerdo entre los Estados Unidos y la UE y, entonces, trabajaremos sobre esa base porque sin eso no hay forma de hacer nada[50]". Bruselas y Washington tuvieron considerables dificultades para conciliar sus propias diferencias, pero finalmente lo lograron. El 13 de agosto dieron a conocer un documento de tres páginas, cuyo contenido se examinó anteriormente en este capítulo, "y por supuesto cuando presentamos la cosa la gente empezó a gritar".51 Aunque varios aspectos de esa propuesta se reflejarían en las modalidades que se elaboraron entre 2004 y 2008, cuando se presentó el documento, los demás exportadores de productos agropecuarios lo consideraron desde una perspectiva mucho más negativa. Lejos de considerar la propuesta conjunta como un paso necesario hacia una auténtica liberalización de la agricultura, para el G-20 fue una confirmación de que los dos países que otorgaban mayores subvenciones colaboraban entre sí para mantener el *statu quo*. La renuncia a eliminar las subvenciones a la exportación resultó especialmente impopular, lo mismo que el intento de proteger los pagos contra cíclicos de los Estados Unidos clasificándolos en el compartimento azul y, por tanto, dejándolos fuera del alcance de los compromisos de reducción.

El texto conjunto de las CE y los Estados Unidos tuvo un efecto galvanizador para los países que iban a formar el G-20. El Brasil asumió el liderazgo de esta coalición, persuadiendo a otros países en desarrollo del Grupo de Cairns para que se sumaran a ella. Entre ellos estaban otros seis países de América Latina (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Guatemala, el Paraguay y el Perú)[52], además de cuatro miembros del Grupo de Cairns de Asia (Filipinas, Indonesia, el Pakistán y Tailandia) y Sudáfrica. La India, que anteriormente se había alineado más con la postura defensiva de la Comunidad Europea que con la posición ofensiva del Brasil, fue persuadida para sumarse a esta alianza de países del Sur opuesta a la posición transatlántica. Otros nueve países en desarrollo que no se habían sumado al Grupo de Cairns se sumaron ahora al G-20, principalmente China. Juntos formaron una gran coalición. El grupo llegó a conocerse como el G-21, cuando Egipto se sumó. Otros países más se unieron posteriormente a sus filas, aunque algunos de los miembros originales se borraron del grupo. Al final de la Conferencia Ministerial, se hacía referencia a él como el G-20, el G-21 o el G-20 plus.[53]

La aparición del G-20 representaba la confluencia de dos tendencias de diferentes niveles de la política estatal del Brasil. La explicación más inmediata sería la creciente frustración, dentro del Grupo de Cairns, por el liderazgo de Australia. Mientras que Canberra estaba dispuesta a tratar el documento de las CE y los Estados Unidos como punto de partida de las negociaciones, los negociadores del Brasil eran partidarios de una respuesta más agresiva. El Ministro Celso Amorim (véase el Apéndice Biográfico, página 630) explicaría posteriormente que se propuso conseguir que "los intentos de las principales potencias comerciales por diluir el mandato de Doha sobre la agricultura no prosperaran", sosteniendo que:

> La cuestión en este caso no es si un resultado modesto hubiera sido mejor que la ausencia de resultados. Para muchos de nosotros, el verdadero dilema era si sería

> razonable aceptar un acuerdo que fundamentalmente habría consolidado las políticas de las dos superpotencias subvencionadoras -con ganancias muy modestas e incluso algunos pasos atrás (por ejemplo, la nueva definición, más amplia, de subvenciones del "compartimento azul" para contentar a los Estados Unidos)- y tener luego que esperar otros 15 o 18 años para iniciar una nueva ronda, después de haber gastado unas bazas preciosas (Amorim, 2003).

A escala de alta política, esta cuestión se planteó en un momento en que el Brasil empezaba a reclamar mayor liderazgo entre los países en desarrollo en una amplia gama de esferas, lo que ya se había demostrado en una reunión de ministros de relaciones exteriores, en la que el Sr. Amorim recibió a sus homólogos de la India (Yashwant Sinha) y de Sudáfrica (Nkosazana Dlamini-Zuma), y que dio lugar a la Declaración de Brasilia de 6 de junio de 2003, en la que se establecieron posiciones comunes sobre numerosos temas políticos, sociales y económicos. Además de abordar cuestiones tales como el terrorismo y otras formas de conflicto armado, la necesidad de reforzar las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, y el calentamiento global, los ministros atacaron el proteccionismo de los mayores interlocutores comerciales y subrayaron:

> la necesidad de dar pleno cumplimiento al Programa de Doha para el Desarrollo, y enfatizaron la importancia de que los resultados de la ronda de negociaciones comerciales en curso contemplen especialmente la revocación de las prácticas proteccionistas y las prácticas causantes de distorsión del comercio, mediante la mejora de las normas del sistema multilateral del comercio.[54]

De esta forma, los políticos brasileños valoraban tanto la creación de una alianza con otros países en desarrollo y, por consiguiente, de un fuerte contrapeso al oligopolio transatlántico que había dominado hasta ese momento las negociaciones multilaterales, que estaban dispuestos a aceptar compromisos con otros países para los que los objetivos defensivos eran más importantes que los ofensivos. Si era necesario rebajar las ambiciones del Brasil para encontrar un terreno común con los nuevos socios, esta era una concesión que estaban dispuestos a hacer debido a la preocupación que suscitaba que si presionaban demasiado fuerte para que se atendieran sus demandas de acceso a los mercados "podrían aislar al Brasil en las negociaciones, poner en peligro los esfuerzos por construir una coalición en torno al documento del Brasil y poner en compromiso el objetivo -muy valorado por las autoridades de Brasilia- de atraer a alguno de los países en desarrollo más importantes a esta nueva coalición" (Da Motta Veiga, 2005: 112).

Robert Zoellick y Pascal Lamy reaccionaron de forma muy distinta ante la formación del G-20. Mientras que el Sr. Zoellick la descalificó diciendo que era una alianza antinatural que no podría sobrevivir a sus contradicciones internas, el Sr. Lamy consideró a la nueva coalición como un interlocutor. "El G-20" -observaría posteriormente- "nació de que se invitara a los BRICS y a los países emergentes al G-8 y se los tuviera sentados en la sala de espera antes de poder tomar el té con las personas importantes".[55] El Sr. Lamy dio pruebas de su convicción participando en la reunión del G-20 en Brasilia en diciembre de 2003, pocos meses después

de que este grupo hubiese rechazado vigorosamente el acuerdo entre las CE y los Estados Unidos. Por su parte, el objetivo principal del Sr. Zoellick era romper ese bloque. Los Estados Unidos se valieron de una serie de incentivos diversos para persuadir a los países de no asociarse ni con el G-20 ni con la otra coalición de países en desarrollo opuesta a su acuerdo (véase *infra*), lo que incluyó la iniciación de negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con los países que aceptaran dejar el G-20.

Al comienzo de la Conferencia Ministerial de Cancún, el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Rubens Ricupero, señaló que el hecho de que no se abordaran las preocupaciones de los países del G-20 condenaría la reunión al fracaso. El Sr. Ricupero, que había sido un líder de los países en desarrollo siendo Embajador del Brasil ante el GATT, subrayó que este nuevo grupo difería en dos aspectos fundamentales de anteriores grupos "duros" como el G-10 de principios de la Ronda Uruguay. En primer lugar, representaba un grupo de países mucho más diverso. Mientras que el G-10 se podría describir como la izquierda en el GATT, pues sus miembros estaban en general comprometidos con enfoques de desarrollo económico que se centraban en el Estado, los países del G-20 representaban una gama más amplia de filosofías políticas y estrategias de desarrollo. En segundo lugar, el Sr. Ricupero subrayó que los objetivos y enfoques del G-20 eran enormemente distintos del antiguo G-10. Mientras que el G-10 había intentado simplemente bloquear el inicio de una nueva ronda, el G-20 era partidario de lo que entonces se llamaba una "agenda positiva", basada en objetivos ofensivos, sobre los que estaba dispuesto a negociar.[56] Con respecto a este último punto, no obstante, los miembros del G-20 (y en especial el Brasil y la India) iban a experimentar algunos momentos difíciles en el futuro, cuando sus intereses ofensivos comunes entraran en conflicto con los intereses defensivos de la India.

El algodón y los países ACP

Si el G-20 pensaba que las propuestas de las CE y los Estados Unidos no iban lo suficientemente lejos, varios países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) temían que fueran demasiado lejos en la reducción de los aranceles NMF, erosionando así sus márgenes de preferencia. Estas preocupaciones, sumadas al interés transatlántico por mantener las subvenciones a la agricultura (en especial las subvenciones que los Estados Unidos otorgaban al algodón), suscitaron cólera y frustración en muchos de los Miembros más pobres de la OMC.

La cuestión del algodón era el de mayor relieve para varios de estos países, y su inclusión en el orden del día fue para ellos una victoria. Un estudio de Oxfam había llegado a la conclusión de que los cultivadores estadounidenses de algodón recibían más subvenciones que todo el producto interior bruto (PIB) de Burkina Faso, donde más de 2 millones de personas dependían de la producción del algodón, y que estas subvenciones costaban a Burkina Faso un 1% de su PIB y un 12% de sus ingresos de exportación. Oxfam exhortaba a que "[l]os gobiernos del norte ... accedan a introducir reformas importantes en su política agrícola durante la actual Ronda de la OMC" (Oxfam, 2002: 4), pero inicialmente este tema no formaba

parte de la Ronda de Doha. La situación cambió cuando Burkina Faso se acercó al Sr. Supachai antes de Cancún para decirle que "querían singularizar el algodón y sacarlo del tema general de la agricultura", a lo que el Director General respondió inicialmente que "tendrían que haberlo hecho en la reunión de Doha".[57] Pero cuando el Presidente Blaise Compaoré, de Burkina Faso, llamó y se ofreció para hacer un llamamiento personal en Ginebra, el Sr. Supachai pensó que era "una idea noble que un dirigente de un país viniera y hablara sobre las negociaciones comerciales y propusiera algo que no fuera más subvenciones. Vino y dio una larga conferencia pidiendo la eliminación de las subvenciones".[58] El Sr. Compaoré tomó la palabra ante el Comité de Negociaciones Comerciales el 10 de junio de 2003. Como respuesta al llamamiento del Presidente, los Miembros dieron su apoyo unánime a la incorporación de esta cuestión a la Ronda.

El problema era saber quién iba a gestionar el tema en Cancún. Cuando se hizo la selección de amigos del presidente, "[n]adie quería ocuparse del algodón" -recordaría posteriormente el Sr. Supachai- de modo que "automáticamente tuve que aceptar hacerlo yo, porque no había nadie que quisiera el algodón. Y fui criticado por algunos países por haber incluido el algodón en la Ronda".[59] El Sr. Supachai pronto se encontró en una posición insostenible. Los funcionarios estadounidenses se mostraron especialmente descontentos con esta decisión y criticaron al Director General por aceptar una responsabilidad que ponía en duda su imparcialidad, pero el grupo de los Cuatro del Algodón y sus partidarios también se mostraron disgustados con el Sr. Supachai cuando presentó un texto sobre el algodón que era, en su opinión, demasiado próximo a la posición de los Estados Unidos.

El Sr. Zoellick estaba poco dispuesto a reunirse siquiera con los países que formaban el grupo de los Cuatro del Algodón en Cancún, pero finalmente cedió y mantuvo una reunión con ellos el 9 de septiembre. La entrevista no fue bien, pues los países africanos se opusieron a la propuesta estadounidense de que diversificaran su producción para no centrarse exclusivamente en el algodón y se abrieran a los textiles. Los Estados Unidos subrayaron que los productos textiles disfrutaban de acceso preferencial a su mercado en virtud de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África. Por su parte, Australia y el Canadá apoyaron la iniciativa de los Estados Unidos, pero otros países ACP consideraron que esta propuesta demostraba de que los Estados Unidos no tomaban en serio sus preocupaciones.

Los temas de Singapur

Los temas de Singapur abrieron una brecha entre los países en desarrollo y los países desarrollados, y en este caso fue la Comunidad Europea la que recibió las críticas más acerbas. Era el principal *demandeur* sobre estos temas, junto con otros Miembros como el Japón y la República de Corea. La posición de los Estados Unidos era más ambivalente. En respuesta a las demandas de los Estados Unidos, los objetivos de las negociaciones sobre la contratación pública habían bajado de tono y habían pasado del acceso a los mercados a preocupaciones por la transparencia, y los funcionarios estadounidenses estaban preocupados por la posibilidad de que las negociaciones sobre la política de competencia se convirtieran en un medio de ataque indirecto a las leyes antidumping.

El debate de los temas de Singapur se centró no solo en el contenido sino en el procedimiento, pues los oponentes hicieron hincapié en la garantía de la Declaración Ministerial de Doha de que las negociaciones sobre estos temas solo podrían entablarse por "consenso explícito". Los Miembros no estaban de acuerdo en lo que quería decir esa expresión. La India, alejándose de forma notable de las normas habituales de la diplomacia de la OMC, adoptó la posición de que significaba una votación nominal. Con independencia de lo que se propusiera para computar o expresar el consenso sobre los temas de Singapur, era evidente que este brillaba por su ausencia.

Las maniobras sobre estas cuestiones fueron especialmente intensas durante las últimas 18 horas de la Conferencia y llevaron al Consejo de Ministros de la CE a aprobar una concesión importante. La Comunidad Europea aceptaría renunciar a tres de estos temas si había acuerdo en empezar de forma inmediata las negociaciones sobre la facilitación del comercio, el tema menos polémico del conjunto. Esta concesión se hizo muy tarde y muchos de los países en desarrollo que se oponían con gran firmeza a los temas de Singapur ni siquiera tuvieron conocimiento de ella en las horas finales de las negociaciones. Varios de los participantes en estas negociaciones observarían posteriormente que la concesión quizá hubiera sido útil si se hubiera hecho antes, pero que cuando se hizo la oposición era demasiado fuerte para ser rebatida.

El colapso y sus consecuencias

A diferencia de la Conferencia Ministerial de Doha donde, siguiendo la tradición del GATT, se negoció hasta el último minuto e incluso más, estas negociaciones terminaron antes y de forma abrupta. El Presidente, Sr. Derbez, había mantenido durante la noche anterior al día final unas negociaciones maratonianas, pero al final de la tarde de ese día estaba agotado, y con él la Conferencia Ministerial.

Las reuniones del último día empezaron a las 8.30 h, por lo que los delegados solo habían dormido unas horas después de las reuniones de la noche anterior. Cuando los delegados se reunieron esa mañana, el Sr. Derbez les sorprendió al empezar con los temas de Singapur. En la última reunión de jefes de delegación sobre estos temas solo había oído discurso tras discurso y creía que era necesario resolverlos antes de pasar a otras cuestiones. Este movimiento sorprendió a muchos participantes, que lo consideraron un error de secuencia, pues los países en desarrollo habían vinculado el resultado de las conversaciones sobre los temas de Singapur a las negociaciones sobre la agricultura, y no estaban dispuestos a mostrar mucha flexibilidad sobre estos temas sin saber si se resolverían de forma favorable para ellos las cuestiones relacionadas con la agricultura. El Sr. Derbez propuso que los participantes en la sala verde consultaran con sus grupos sobre la cuestión de si podrían aceptar alguna parte de los temas de Singapur y, en caso afirmativo, cuáles. Dejó claro a los ministros que si no se podía llegar a un consenso sobre los temas de Singapur se vería obligado a poner término a la reunión porque eso podría llevar a un endurecimiento de las posiciones defensivas sobre las cuestiones agrícolas. Cuando volvieron a la reunión estaba claro que no había consenso y el Sr. Derbez anunció que había decidido clausurar la Conferencia Ministerial. Algunos países se opusieron e insistieron en que se llevase a cabo un *tour de table* sobre la agricultura antes de dar por terminada la reunión. El Sr. Derbez consintió y pidió a los ministros que iniciaran sus debates

sobre la agricultura, pero los miembros del G-10 indicaron que, al haberse rechazado los cuatro temas de Singapur, insistían todavía más en su posición defensiva con respecto a la agricultura. El Sr. Derbez puso entonces término a la reunión. Informó de esta decisión en la reunión de jefes de delegación alrededor de las 16 h, y la clausura oficial se produjo a las 17.55 h.

El único logro de la Conferencia fue la aprobación de una breve Comunicación Ministerial[60] en la que los ministros encomendaban a sus funcionarios:

> que sigan trabajando sobre las cuestiones pendientes con determinación y sentido de urgencia renovados y teniendo plenamente en cuenta todas las opiniones que hemos expresado en esta Conferencia. Pedimos al Presidente del Consejo General que, en estrecha colaboración con el Director General, coordine esos trabajos y convoque una reunión del Consejo General a nivel de altos funcionarios no más tarde del 15 de diciembre de 2003 a fin de tomar en ese momento las disposiciones necesarias que nos permitan avanzar hacia una conclusión exitosa y oportuna de las negociaciones. Seguiremos ejerciendo una estrecha supervisión personal de este proceso.

Quien acuñó la frase de que la victoria tiene miles de padres pero la derrota es huérfana nunca tuvo que vérselas con las consecuencias de la Conferencia Ministerial de Cancún. Nadie asumió personalmente la responsabilidad del fracaso pero muchos dedos apuntaron a otros a quienes se podía atribuir la paternidad. Algunos acusaron al Sr. Lamy y al Sr. Zoellick, cuya voluntad de hacer concesiones selectivas y estratégicas en Doha dio paso aquí a posturas más rígidas. En Cancún se vio una voluntad tardía de la UE de hacer concesiones sobre los temas de Singapur y una negativa de los Estados Unidos a ceder en la cuestión del algodón. El Sr. Derbez también recibió muchas críticas. Algunas delegaciones creían que había sido demasiado rápido al considerar que las posiciones que habían mantenido la mañana del domingo eran auténticas líneas insalvables y, por consiguiente, había sobrevalorado el grado de dificultad del logro de un consenso. Varios delegados creían que se hubiera podido tener éxito si las negociaciones hubieran proseguido como de costumbre hasta la madrugada.[61] Los delegados de la India y de Malasia insinuaron inmediatamente después del colapso que su postura de oposición absoluta a los temas de Singapur era una postura negociadora más que una postura definitiva. Quizá hubieran estado dispuestos a aceptar negociaciones sobre la facilitación del comercio y la India quizá hubiera querido hacer otro tanto sobre la contratación pública también. Hubiera sido una gran victoria para ellos obtener la promesa de la CE de que la inversión y la política de la competencia quedarían permanentemente fuera de la mesa de negociación en la OMC. Es imposible decir si estas valoraciones son exactas o simples intentos de atribuir el fracaso colectivo a una persona individual, pero el Sr. Derbez insistió en que su decisión de poner fin a la Conferencia no fue "precipitada" sino "racional". Otra vía de especulación es que habían sido los Estados Unidos los que habían adoptado la decisión y que el Sr. Derbez había actuado como agente suyo, más que como autor principal. Algunos de los que defendieron esta teoría de la conspiración señalaron la presencia de senadores de los Estados Unidos en la ciudad, en especial de aquellos cuya preocupación principal era el algodón. Estas alegaciones parecen algo exageradas si se tiene en cuenta el papel activo que desempeñaba México en el G-20. México, D.F. nunca se habría unido a este grupo si hubiera defendido las posturas de Washington.

Otros no acusaron a personas, países o bloques concretos, sino que atribuyeron los resultados a las normas y al proceso. "El fracaso de Cancún puede atribuirse en parte a una mala comunicación" -concluyó posteriormente Harbinson (2000: 8)- observando que la "Unión Europea se retrasó en mostrar flexibilidad con respecto a los temas de Singapur hasta demasiado tarde", y que el "Presidente de la Conferencia no dejó suficientemente clara de antemano su intención de poner fin a los debates". No obstante, no culpó a nadie y señaló que encontrar "un punto estratégico de equilibrio entre una gama amplia de cuestiones complejas era prácticamente una labor imposible". Igualmente, el Sr. Lamy culpó a los procedimientos y normas de la OMC. "La OMC sigue siendo una organización medieval"[62], dijo, haciéndose eco de una opinión que había manifestado dos años antes en Seattle. Zoellick (2003: 1) culpó de los resultados de la Conferencia Ministerial a los países en desarrollo. "La Asamblea General de las Naciones Unidas tiene su papel" -escribió inmediatamente después- "pero no sirve de modelo eficaz para las negociaciones comerciales". Tanto el Sr. Lamy como el Sr. Zoellick parecieron ofendidos personalmente por el tono de los comentarios que algunos ministros de países en desarrollo habían hecho en la reunión de jefes de delegación el 13 de septiembre. Por su parte, los países en desarrollo se mostraron muy críticos con la negativa de los países industrializados a hacer concesiones importantes para satisfacer sus demandas.

De 2003 a 2008

Aunque la Conferencia Ministerial de Cancún fue un fracaso, permitió que se consiguieran unos cuantos avances en los textos, y algunas partes del proyecto de texto de Derbez, no adoptado[63], se abrieron paso hasta el Paquete de Julio de 2004.[64] Este acuerdo de 20 páginas sirvió de base para negociaciones posteriores. Uno de sus rasgos más importantes era la confirmación final de que se renunciaba a tres de los cuatro temas de Singapur. En el párrafo 1 g) del Paquete se establecía que se celebrarían más negociaciones sobre la facilitación del comercio, pero también se establecía con respecto a la relación entre comercio e inversiones, la interacción entre comercio y política de competencia y la transparencia de la contratación pública que "el Consejo acuerda que estos temas ... no formarán parte del Programa de Trabajo establecido en dicha Declaración y por consiguiente durante la Ronda de Doha no se llevarán a cabo en la OMC trabajos encaminados a la celebración de negociaciones sobre ninguno de esos temas".

Durante gran parte de 2005 se albergó la esperanza de que el Paquete de Julio pudiera transformarse en un verdadero acuerdo en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, prevista para los días 13 al 18 de diciembre de 2005, encarrilando de nuevo la Ronda y completando las negociaciones solo un año después del vencimiento del plazo original. El Director General Pascal Lamy, que había ocupado el cargo el 1º de septiembre de 2005, esperaba que las cuestiones que dividían a los Miembros pudieran ser abordadas como cuestiones técnicas cuya selección y resolución competía a los ministros. No obstante, en noviembre se hizo patente que quedaba demasiado por hacer y que había que rebajar las expectativas con respecto a la conferencia. Varios gobiernos cambiaron de opinión con respecto a que Hong Kong tuviera por resultado un "paquete para el desarrollo". Un logro concreto fue el lanzamiento oficial de la iniciativa Ayuda para el Comercio, para financiar mejoras de la capacidad comercial de los

países en desarrollo. Otros temas incluidos en el esperado paquete para el desarrollo resultaron ser demasiado problemáticos. Los Miembros no pudieron ponerse de acuerdo sobre la inclusión de las cinco propuestas de mejora del trato especial y diferenciado presentadas por los PMA en el marco de acuerdos específicos. En el proyecto de texto se establecía que "los países desarrollados Miembros, y los países en desarrollo Miembros que se declaren en condiciones de hacerlo" otorgarían un acceso libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de los PMA al final de la Ronda, algo que los PMA esperaban que pudiera formar parte de unos "resultados iniciales" de Hong Kong. Los Estados Unidos se mostraron cautos con respecto al acceso libre de derechos y de contingentes, en especial en el sector de los textiles.

La Conferencia Ministerial ayudó a reducir las distancias sobre algunos temas que habían paralizado las negociaciones sobre las modalidades. La Declaración Ministerial de Hong Kong se basa en el Paquete de Julio y consta de 51 páginas (principalmente anexos detallados) en las que se precisa más el resultado de estas negociaciones. En ella los Miembros se fijaron una serie de plazos, y las modalidades debían estar establecidas no más tarde del 30 de abril de 2006. A más tardar el 31 de julio de 2006 debían presentar proyectos de listas globales basados en estas modalidades para el AMNA y la agricultura, y presentar ofertas revisadas sobre servicios. Ninguno de estos plazos se cumplió. La Comunidad Europea se comprometió definitivamente a eliminar las subvenciones a la exportación y los Estados Unidos manifestaron su disposición a considerar la aplicación acelerada de la eliminación gradual de las subvenciones al algodón. No obstante, estas dos concesiones se hicieron depender de que se llegara a un acuerdo global sobre la agricultura.

Las negociaciones después de Hong Kong llegaron a mínimos en los veranos de 2006 y 2007. El Sr. Lamy informó al Comité de Negociaciones Comerciales en julio de 2006 de que "las diferencias en el nivel de ambición entre el acceso a los mercados y la ayuda interna siguieron siendo demasiado amplias para poder salvarse", y de que creía que "el único camino que puedo recomendar consiste en suspender las negociaciones de toda la Ronda a fin de permitir la seria reflexión de los participantes que resulta claramente necesaria".[65] En 2007, por primera y última vez (hasta el momento), los Miembros decidieron no convocar siquiera la Conferencia Ministerial que, según el calendario bienal fijado en el artículo IV del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, debía celebrarse ese año.

La minirreunión ministerial de julio de 2008

Los Miembros volvieron a intentarlo en una reunión celebrada los días 21 a 29 de julio de 2008, y esta vez estuvieron más cerca que nunca de finalizar la Ronda. Las negociaciones adoptaron la forma de una minirreunión ministerial. El prefijo "mini" no quiere decir que la reunión tenga poca importancia, sino que se celebra fuera de la secuencia normal de las conferencias ministeriales, que supuestamente se celebran cada dos años. Esta reunión estuvo lejos de ser mini en dos aspectos: sus nueve días de duración[66], casi el doble que una conferencia ministerial normal, y la esperanza de que se produjera una ruptura del punto muerto en que se encontraban las negociaciones era mayor que en cualquier otro momento

de la Ronda. "Presentada como última oportunidad de salvar la Ronda de Doha" -observó Harbinson (2009: 9)- "las reuniones que se mantuvieron parecieron un fracaso en un momento, luego muy positivas, como una gran oportunidad de que se rompiera el punto muerto, antes de estancarse". Era el tercer colapso en tres veranos consecutivos.

Las negociaciones se mantuvieron en múltiples niveles. Unos 70 Miembros enviaron delegaciones, y unas 30 de ellas estuvieron representadas en las reuniones de la sala verde, pero las negociaciones principales se produjeron en grupos todavía más pequeños. Un G-7, compuesto por Australia, el Brasil, China, los Estados Unidos, la India, el Japón y la Unión Europea, intentó llegar a un acuerdo, y en algunas reuniones, con la ausencia de China y el Japón, era un G-5, todavía más pequeño. Gran parte de sus negociaciones se centró en un "Proyecto Lamy" de acuerdo para la Ronda de Doha. A diferencia del Proyecto Dunkel de 1991, que contenía proyectos de texto completos de todos los acuerdos objeto de negociación (menos las listas), este texto cabía en una sola página. Esta página era una versión destilada y modificada de los textos que los presidentes de los grupos de negociación sobre el AMNA y la agricultura habían elaborado durante el primer semestre del año.

Las últimas versiones habían aparecido dos semanas antes, cuando el 10 de julio los presidentes, Crawford Falconer, de Nueva Zelandia (agricultura), y Don Stephenson, del Canadá (AMNA) produjeron las últimas revisiones de los documentos de negociación. El Sr. Lamy trabajó entonces con los Sres. Falconer y Stephenson, y con el Presidente del Consejo General Bruce Gosper (véase el Apéndice Biográfico, página 638), de Australia, para resumir sus principales puntos de vista, con algunas modificaciones, y ponerlas en la página que se reproduce en el recuadro 12.1. Las principales características de este proyecto de una página, que se examinan en la primera parte de este capítulo, fueron adoptadas posteriormente en los proyectos Rev.3 (AMNA) y Rev.4 (agricultura). El Sr. Lamy presentó este documento de una página a los ministros del G-7 en una reunión celebrada el 25 de julio.

Los Miembros, repitiendo la dinámica del final de la Conferencia Ministerial de Doha, tenían en sus manos un texto que era, al menos, mínimamente aceptable por todos los países que estaban representados en la sala, salvo la India. Los otros seis ministros que estaban en la sala verde indicaron que podían aceptarlo, con distinto grado de resignación o entusiasmo, pero el Ministro de Comercio de la India Kamal Nath, lo rechazó inicialmente. No obstante, sus homólogos y el Sr. Lamy lo presionaron para que no abandonara las negociaciones, y durante un tiempo pareció a los negociadores estadounidenses que el Sr. Nath había dado su consentimiento al acuerdo de una página. "Durante los nueve días que estuvimos ahí" -recordaría posteriormente la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales- "realmente solo hubo 24 ó 36 horas durante las que realmente creímos que era factible un acuerdo".[67] Ese día se permitieron una pequeña celebración, pero pronto dejó de haber algo que celebrar. Cuando el pequeño círculo del G-7 y los círculos más amplios que lo rodeaban empezaron a manejar los números y los principios, pronto volvieron a recuperar la pauta ya habitual de debate, bloqueo, colapso y recriminaciones.

Recuadro 12.1. El "Proyecto Lamy" de 2008, de una página

AGTC: para los Estados Unidos recorte del 70%
AGTC: para la UE recorte del 80%

Recorte de la banda arancelaria superior: 70%
Líneas arancelarias de los países desarrollados por encima del 100% solo para los productos sensibles + tolerancia del 1% con pago conforme al texto
Países desarrollados: número de productos sensibles 4% + 2% con pago conforme al texto
Países desarrollados: ampliación de los contingentes arancelarios 4% del consumo interno
Un estrato del 12% de las líneas arancelarias como productos especiales con un recorte medio global del 11%
Los Miembros de reciente adhesión efectúan un recorte medio global del 10% con un número total del 13% de las líneas arancelarias
En ese estrato se aplica un recorte nulo a un 5% de las líneas arancelarias

MSE: el nivel de activación para la superación del tipo consolidado es el 140% de las importaciones de base
La medida correctiva de superación del tipo consolidado es aplicable con un límite máximo del 15% del arancel consolidado actual o de 15 puntos *ad valorem*, si este fuera mayor
Esa medida correctiva normalmente no es aplicable si los precios no están efectivamente disminuyendo
Número máximo de líneas arancelarias para la superación del tipo consolidado: 2,5% en un año dado

La SGE para los países desarrollados se ha de eliminar. Punto de partida máximo, el 1% de las líneas. Plazo máximo de siete años para la eliminación progresiva. Ningún tipo superior a los tipos consolidados de la Ronda Uruguay durante la eliminación progresiva

AMNA: Coeficiente 8 para los países desarrollados
Coeficientes y flexibilidad para los países en desarrollo

20	7 a) i)	14% de las líneas arancelarias 16% del volumen del comercio
	7 a) ii)	6,5% de las líneas arancelarias 7,5% del volumen del comercio
22	10% / 5%	
25	0	

ACC: 20% de las líneas, 9% del valor

Iniciativas sectoriales: Insertar en el párrafo 9 el texto siguiente: "Reconociendo el carácter no obligatorio de las iniciativas sectoriales, en el momento del establecimiento de las modalidades, los Miembros enumerados en el Anexo Z se han comprometido a participar en la negociación de los términos de al menos dos iniciativas arancelarias sectoriales con probabilidades de alcanzar la masa crítica. Se alienta a los demás Miembros a participar con objeto de ayudar a alcanzar la masa crítica. Todo país en desarrollo Miembro que participe en las iniciativas sectoriales finales quedará autorizado a aumentar su coeficiente (en la medida que se determinará a más tardar dos meses después de la fecha en que se establezcan estas modalidades) de manera proporcional a su nivel de participación en las iniciativas sectoriales."

La diferencia entre los tipos consolidados y los aplicados ("agua") en las Listas

A pesar de los muchos temas en cuestión de la Ronda de Doha, en estas negociaciones de julio la atención se centró principalmente en las grandes cifras que afectaban al comercio de mercancías. Más en concreto, los países del G-7 y el resto de los participantes dedicaron gran parte de su tiempo a negociar las condiciones del acceso a los mercados para los productos agrícolas y no agrícolas, más las cuestiones conexas de las salvaguardias agrícolas y de la ayuda interna. En la propuesta de una página no figuraba ninguna otra cuestión.

Uno de los aspectos más notables de estas fallidas negociaciones es que gran parte de ellas no se referían a los aranceles y las subvenciones *reales* de los Miembros, sino a sus políticas *potenciales*. Cuando se examinan los números que figuran en la página, es importante recordar que las negociaciones se centran en la OMC no en las medidas aplicadas por los Miembros sino en las medidas consolidadas, y estas consolidaciones pueden contener mucha "agua". El Brasil, los Estados Unidos y la India tenían menos probabilidades de verse obligados a cambiar sus políticas económicas más sensibles como resultado de las negociaciones planteadas que China y la Comunidad Europea. El punto más sensible para el Brasil y la India eran los aranceles aplicados a los productos no agrícolas, pero disponían de 16,5 y de 24,5 puntos porcentuales de "agua", respectivamente, los que separaban el promedio de sus aranceles consolidados del promedio de los aranceles aplicados.[68] Los intereses defensivos más sensibles de los Estados Unidos eran los que tenían por objeto la ayuda interna a la agricultura, pero en 2008 este Miembro solo otorgaba un 32,7% de lo que, según su Lista, estaba autorizado a otorgar.[69] O, dicho de otro modo, el "agua" dejada en los compromisos de estos tres países permitiría a la India y los Estados Unidos reducir dos tercios sus aranceles consolidados y sus subvenciones, respectivamente, y al Brasil reducir sus aranceles consolidados a la mitad, antes de correr el peligro de que esos compromisos tuvieran un efecto inmediato sobre las medidas aplicadas. En cambio, en los aranceles consolidados para los productos no agrícolas y los agrícolas, respectivamente, de China y la Comunidad Europea había poca "agua", de modo que prácticamente cualquier acuerdo a que llegaran sobre estos temas sensibles tendría un efecto palpable inmediato (a no ser que permitiera también flexibilidades importantes).[70]

Por tanto, es irónico que los Estados Unidos y la India, los dos principales Miembros cuyos objetivos defensivos más sensibles corrían menos riesgos, tuvieran aparentemente los mayores niveles de preocupación en relación con el proyecto. Esta aparente paradoja se entiende más fácilmente si se tienen en cuenta dos consideraciones: en primer lugar, lo que más preocupaba a los Estados Unidos era que el proyecto no aportaba mucho desde un punto de vista ofensivo. En segundo lugar, las sensibilidades defensivas de la India eran tan elevadas que rechazaba casi cualquier acuerdo que pudiera suponer cambios de las leyes nacionales, por muy ligeros que estos fuesen. La preocupación por la pobreza rural siempre hizo que la India adoptara una postura defensiva con respecto a la agricultura. "La cuestión no es económica ni tiene que ver con el 'agua' en los aranceles" -según Ujal Bhatia, antiguo embajador ante la OMC- sino que "está ligada a la política electoral en una democracia donde los mayores grupos de electores son los formados por los peones agrícolas pobres o los pequeños campesinos".[71] En resumen, lo último que haría la India sería ceder en lo que los Estados Unidos más querían obtener. La

Sra. Schwab escuchaba a los exportadores estadounidenses de productos agrícolas y de otro tipo que pedían más y el Sr. Nath escuchaba a los productores de la India, cuyas preferencias eran exactamente las contrarias. La cacofonía producida por sus electores nacionales hacía difícil que los dos negociadores oyeran otras voces en Ginebra que proponían formas de conciliar sus intereses nacionales contrapuestos.

La ayuda a la agricultura, el acceso a los mercados y las salvaguardias

La distancia entre las cifras incluidas en la página y las políticas reales en vigor se pueden entender mejor si se considera el caso de las subvenciones estadounidenses a la producción agrícola. En el proyecto de texto se pedía a los Estados Unidos que limitaran su ayuda interna global causante de distorsión del comercio (AGDC) a un nivel situado entre 13.000 y 16.400 millones de dólares EE.UU. Los Estados Unidos ofrecían 15.000 millones de dólares EE.UU., cifra que era muy inferior al límite de 22.500 millones de dólares EE.UU. que anteriormente habían planteado y que era también inferior a la cifra de 17.000 millones de dólares EE.UU. que ofrecían oficiosamente. No obstante, en un momento en que el nivel real de la ayuda causante de distorsión del comercio otorgada por el Gobierno estadounidense a los agricultores se situaba entre 7.000 y 8.000 millones de dólares EE.UU., estaba claro que estos números solo importaban de forma contingente. Un límite de 15.000 millones de dólares EE.UU. no habría exigido modificar las subvenciones reales de los Estados Unidos, habría permitido incluso que se duplicaran antes de que se agotara el "agua".

Pasando de la ayuda interna al acceso a los mercados agrícolas, la mayor dificultad de estas negociaciones se planteó con respecto a un tema inesperado. El Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE) no había sido anteriormente un tema de gran relieve, pero pasó a estar estrechamente asociado con los recortes arancelarios propuestos para los productos agrícolas. Como se examinó antes en este capítulo, la principal preocupación de los Estados Unidos era que este mecanismo llegara a convertirse en un recurso de última hora gracias al cual los países en desarrollo, y sobre todo China, podrían deshacer la liberalización lograda mediante las reducciones de los aranceles. El concepto de un MSE en principio no era un problema, pero sí lo eran, y mucho, las normas específicas, y en especial el mecanismo de activación. "Quienes temían que la salvaguardia llegara a trastornar el comercio normal querían que este nivel de activación fuera lo más alto posible" -dijo el Sr. Lamy-. "Quienes temían que la salvaguardia no fuese operativa si era demasiado difícil de invocar querían un nivel de activación más bajo."[72] La propuesta elaborada por el Presidente Falconer, que formó parte del proyecto del Sr. Lamy, hubiera permitido unos aranceles de salvaguardia un 15% o 15 puntos porcentuales superiores a los niveles de base si el volumen de las importaciones aumentaba un 40% durante un período de tres años, siempre que los precios estuvieran también disminuyendo. Se podían imponer estos aranceles a un máximo del 2,5% de las líneas arancelarias de un país.

Ninguno de los dos lados se sentía feliz con esta formulación. China, la India y los demás países del G-33 alegaban que este nivel de activación era demasiado elevado, y proponían en cambio que las medidas correctivas más elevadas se activaran cuando el volumen de las importaciones aumentara un 10%. También querían que los derechos de salvaguardia tuvieran un límite

máximo del 30% por encima de los niveles consolidados o 30 puntos porcentuales, el doble de lo que se proponía en el proyecto de Lamy. Los Estados Unidos querían asegurarse de que el derecho total no excediera del nivel de la consolidación arancelaria anterior a la Ronda de Doha. Si una medida correctiva pudiera superar las consolidaciones vigentes, alegaban los negociadores estadounidenses, el resultado neto pondría a los exportadores de productos agrícolas en peor situación después de la Ronda que antes. El Sr. Lamy respondió a estas críticas proponiendo un mecanismo sin niveles de activación numéricos ni límites máximos para las medidas correctivas, que se basaba en cambio en el "daño demostrable" a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. La utilización de este mecanismo sería objeto de examen por expertos. La India aceptó esta propuesta, pero los Estados Unidos la rechazaron. Los negociadores presentaron otras variaciones de esta fórmula, buscando encontrar un "punto de acuerdo" aceptable para los defensores y para los opositores del MSE. No obstante, los Estados Unidos no querían moverse de su postura de que un aumento del 40% del volumen de las importaciones era el nivel de activación más bajo aceptable para los aranceles que rebasaran los topes arancelarios anteriores a la Ronda de Doha. Estas diferencias sobre la magnitud de los aumentos de las importaciones que activarían las salvaguardias resultaron ser irreconciliables.

La dinámica de la negociación de los países en desarrollo de este G-7 no fue la habitual. Quienes habían descrito el G-20 como una alianza antinatural, vieron confirmada su opinión en las negociaciones sobre el MSE, en las que los intereses ofensivos del Brasil chocaron con los intereses defensivos de China y de la India. La relación entre China y la India tampoco fue la habitual. La India defendía denodadamente el MSE, pero China era el país que aparentemente más utilizaría el mecanismo. La India tenía todavía mucha "agua" en sus aranceles agrícolas, por lo que podía responder a una presión de las importaciones aumentando sus aranceles aplicados, pero para China el MSE podía ser el único recurso a su alcance para restringir las importaciones. Según el Sr. Bhatia, la alianza entre el Brasil, China y la India "se basaba en el claro entendimiento de que el Brasil respetaría los intereses defensivos de los otros dos y de que el G-20 centraría en gran medida su atención en las cuestiones de las subvenciones y el acceso a los mercados en las que estaban implicadas las economías desarrolladas". Por consiguiente, el G-20 "nunca adoptó una posición sobre el MSE que no fuese un apoyo general al mismo, porque de no ser así se corría el riesgo de generar una fractura dentro del grupo".[73]

La postura de la India estaba también determinada por sus relaciones con los países en desarrollo de Asia, África y América Latina, "debido a historias coloniales comunes y comunes asociaciones económicas" que se traducían en que "las posiciones de la India siempre reflejaron las preocupaciones de los países en desarrollo más pequeños".[74] El Sr. Nath consideraba que el MSE era "la prueba del papel de la India como portavoz de los países más pequeños con intereses defensivos similares en la agricultura". El Sr. Nath también temía que la aprobación del acuerdo que estaba sobre la mesa:

> hiciera que se quebrara la Ronda de Doha dando lugar a unos resultados limitados sobre estos temas y que se abandonaran otros temas con respecto a los que los

> países desarrollados, incluidos los Estados Unidos, tenían posiciones defensivas. Entre esos temas estaban el algodón, las enmiendas del Acuerdo sobre los ADPIC, el modo 4, las cuestiones relativas a la aplicación relacionadas con la Ronda Uruguay, y otros.[75]

En algunos momentos hubo indicios de avance. "Al hablar con los chinos acerca de cómo iban a ejercer la flexibilidad que se reconocía en el documento de una página" -según la Sra. Schwab- "esperábamos poder negociar los detalles hasta el punto de lograr la neutralidad y quizá algunas ganancias".[76] Los funcionarios estadounidenses querían especialmente conseguir que los acuerdos sobre los aranceles y el MSE no se estructuraran de forma tal que restringieran el acceso de los Estados Unidos al mercado chino de la soja. Los funcionarios chinos parecían igualmente interesados en proteger sus opciones con respecto a este producto básico, pero quizá no hubiesen visto con malos ojos que la India sacase beneficio sobre esta cuestión.

Los siete países representados en la sala verde no eran, por supuesto, los únicos participantes en las negociaciones y otros Miembros tenían firmes opiniones propias. Exportadores competitivos, como el Uruguay, se alineaban con la postura de los Estados Unidos, alegando que si los derechos de salvaguardia superaban las actuales consolidaciones arancelarias se rompería el equilibrio de derechos y obligaciones convenido en la Ronda Uruguay. El Embajador Guillermo Valles apuntó que el MSE propuesto en el proyecto de texto sobre la agricultura podía activarse incluso con tasas de crecimiento normales, y un nivel de activación del 10% podía dar lugar a que se aplicasen salvaguardias al 82% de las importaciones chinas de productos alimenticios y al 64% de las de la India (ICTSD, 2008). Otros países en desarrollo se sentían preocupados porque el G-7 no abordaba las cuestiones agrícolas que tenían interés para ellos. El Primer Ministro Adjunto de Kenya Uhuru Kenyatta, hablando en nombre de los Miembros africanos, se quejaba de que "la mayoría de las cuestiones fundamentales que tienen interés para el continente africano no se están siquiera debatiendo" (citado en Coulibaly, 2008). La imposibilidad de resolver el problema del algodón era especialmente preocupante. Las negociaciones sobre los productos tropicales también enfrentaban los intereses de los exportadores de América Latina contra los de los países ACP: los primeros buscaban un mayor acceso a los mercados, mientras que los segundos temían la erosión de sus preferencias.

La minirreunión ministerial produjo un acuerdo sobre una cuestión polémica desde hacía mucho tiempo. El Director General Lamy, a quien se había pedido que mediara entre la Comunidad Europea y los exportadores de bananos de América Latina para solucionar la diferencia sobre los bananos, convocó una reunión aparte en la sala verde con los ministros de los países ACP y con los que representaban a los exportadores de América Latina. El Sr. Kenyatta representaba la posición de los países ACP, y la Ministra de Comercio del Perú Mercedes Araoz actuaba como portavoz del campo de América Latina. Los debates se centraron en unos pocos productos tropicales que eran sensibles para ambas partes, y tras largas horas de negociación, línea por línea, se llegó a un proyecto de acuerdo aceptable por ambos bandos. Este acuerdo complementaba a un acuerdo negociado en una sala distinta

que solucionaba el asunto de los bananos, principalmente mediante recortes más profundos de los aranceles sobre los bananos a lo largo de un período de aplicación más largo, así como con un paquete de asistencia al desarrollo que la Comunidad Europea facilitaría a los países ACP. El acuerdo sobre los bananos sobrevivió al fracaso de 2008, llevando finalmente en 2012 a una solución definitiva para esta larga diferencia.

El colapso y la culpa

El 29 de julio, después de nueve días de negociaciones finalmente infructíferas, el Sr. Lamy comunicó al Comité de Negociaciones Comerciales que las negociaciones habían fracasado. Habían estado muy cerca de finalizar las modalidades para la agricultura y el AMNA, y se habían podido encontrar "soluciones para una amplia gama de problemas que durante años se habían considerado insolubles", pero las negociaciones finalmente se habían estrellado contra el muro del MSE. Añadió que quizá habría que esperar "a que se aquieten las aguas" antes de decidir la manera de seguir adelante con la Ronda de Doha, pero instó a los Miembros a mantener los avances logrados en la agricultura y el AMNA, y en otras esferas.[77]

El Sr. Lamy pidió a los embajadores que no entraran en el juego de las acusaciones, pero las recriminaciones eran inevitables y en este caso fueron especialmente duras. Cuando los diplomáticos y otros políticos desean manifestar la idea de que han llegado a un punto muerto pero que siguen manteniendo relaciones amistosas con frecuencia dicen que "están de acuerdo en no estar de acuerdo". Tal expresión de cordialidad falta en los recuerdos de los participantes acerca de lo que aconteció en julio de 2008, ya que los principales actores de estas fallidas negociaciones no se ponen de acuerdo acerca de lo que les hizo estar en desacuerdo. Los desacuerdos están enraizados en recuerdos que, como en la película *Rashōmon*, están filtrados por la forma muy subjetiva de ver las cosas de cada participante.

La mayoría de los participantes que culpan a una persona concreta apuntan bien a la Sra. Schwab o al Sr. Nath. Los funcionarios de la India señalaron que no les hubiera sido útil aceptar un acuerdo que los Estados Unidos probablemente no aceptarían. También creían que el Sr. Lamy les estaba pidiendo mucho y a los Estados Unidos demasiado poco, y que daba también demasiado poco con respecto a la salvaguardia especial. Los negociadores de la India, como sus homólogos de los Estados Unidos, también evocaron cuestiones de química personal en las negociaciones. Según la información disponible, el Sr. Nath mantenía unas buenas relaciones de trabajo con Rob Portman (véase el Apéndice Biográfico, página 648), que había ocupado el puesto de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales entre la salida del Sr. Zoellick, en 2005, y la llegada de la Sra. Schwab, en 2006. También consideraban que el Sr. Portman, que había ocupado un escaño en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos entre 1993 y 2005, estaba en mejores condiciones de lograr un acuerdo y venderlo al Congreso. Desde el punto de vista de la India, la Sra. Schwab, que había formado parte del personal del Congreso y había sido negociadora en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales antes de ascender al puesto más alto, parecía demasiado vinculada con los grupos industriales estadounidenses, la American Farm Bureau Federation y el Congreso.

No es de extrañar que los funcionarios estadounidenses vieran las cosas desde otro punto de vista. "Los chinos adoptaron posturas obstruccionistas" -recordaba uno de ellos- "pero fueron los indios los que dieron la puntilla".[78] Los estadounidenses llegaron a la conclusión de que podían aceptar el acuerdo de una página, y durante un día o dos creyeron que tenían el pacto al alcance de la mano. No obstante, sus interlocutores indios pidieron modificaciones y cuando la delegación de los Estados Unidos concluyó que el acuerdo no era estable perdieron confianza en el proceso y en sus interlocutores. "Quedó muy, pero muy claro, que no había ninguna posibilidad de que los indios fuesen a dejarnos llegar a un pacto" -recordaría posteriormente la Sra. Schwab- "y que cada vez que cedíamos a una preocupación de la India movían la portería de sitio".[79]

Más que elegir entre la Sra. Schwab y el Sr. Nath, el Sr. Lamy consideró que ambos (o el "coeficiente Schwab-Nath", como lo denominó) eran el principal problema. En su opinión, ninguno de estos Ministros estaba preparado para cerrar el acuerdo como lo hubieran estado sus dirigentes respectivos. "Si Bush y Singh hubieran estado aquí" -observa- "habría habido acuerdo. Pero Schwab estaba menos inclinada a liderar que Bush, y Kamal Nath estaba menos inclinado a liderar que Singh: Schwab por motivos técnicos y Kamal Nath por motivos políticos".[80]

Otro problema resulta bien descrito por un elemento fundamental de la teoría de juegos. "La esencia de un juego" -como observaron Dixit y Nalebuff (2008)- "es la interdependencia de las estrategias de los jugadores". Los resultados que un jugador puede esperar de una estrategia determinada no son inmutables, sino que dependen de las estrategias que adopten los otros jugadores. La estrategia del jugador A puede funcionar contra el jugador B, pero la experiencia del jugador A puede ser muy distinta si el jugador B cambia de estrategia o si intenta la misma estrategia con el jugador C. La misma lógica es aplicable al papel de los mediadores: la estrategia que adopte puede ayudar al grupo 1 a lograr un acuerdo basado en ventajas recíprocas, pero puede ser un fracaso con el grupo 2. En estas negociaciones se siguió el modelo firmemente establecido en la OMC de los confesionarios, en las que un presidente o, en este caso, el Director General, trata de mediar para llegar a una solución sondeando en profundidad la posición de cada participante y descubriendo las zonas de posible acuerdo. Esto requiere una exploración de la sensibilidad de cada parte así como juicios de valor por parte del presidente. Como el Sr. Lamy describe este enfoque:

> El espíritu de estas reuniones de confesionario es el siguiente: "Dime dónde se encuentran tus líneas rojas para que yo no las cruce, pero no me engañes diciéndome que se trata de una línea roja cuando en realidad es una línea azul" Y todos intentan ocultar dónde se encuentran sus líneas rojas, las líneas rojas están detrás de lo que dicen, y el que está en el confesionario tiene que adivinar que saben perfectamente que, al final, cuando dicen dónde se encuentran sus líneas rojas, el juego consiste en que yo ponga sobre la mesa algo que no traspase esas líneas rojas. Es una cuestión de confianza: "Te conozco y sé que me vas a decir, 'esta es mi línea roja', pero yo iré un 15% más allá de esa línea roja, porque sé que tú me has dado una cifra que es un 15% superior a la que realmente puedes aceptar."[81]

Esta es una forma lógica de actuar y ha sido un método que se ha utilizado con éxito a lo largo de la historia del sistema multilateral de comercio, pero puede suscitar un problema si un mediador percibe que el negociador está más dispuesto a ceder de lo que este dio a entender. La Sra. Schwab creía que había ido todo lo lejos que podía ir y que había llegado al punto de que "la única persona con la que estaba negociando era conmigo misma", pero el Director General creía otra cosa. "Dime dónde está tu línea roja" -me decía el Sr. Lamy- pero "yo le había dicho literalmente dónde se encontraba mi línea roja y él volvía a preguntarme dónde estaba esa línea roja, y yo se lo había dicho de buena fe".[82]

Una especulación hipotética

¿Hubiera podido el acuerdo que estaba entonces sobre la mesa resolver la Ronda? La Sra. Schwab hubiera tenido que superar dos conocidas dificultades: el problema de Washington (negociar con el Congreso) y el problema de Ginebra (negociar con los otros Miembros). Hubiera podido resolver el problema de Ginebra aceptando el acuerdo, pero ella creía que si lo hacía el problema que tendría en Washington sería insuperable. En su opinión, este acuerdo corría el grave riesgo de convertirse en el mayor acuerdo comercial rechazado por el Congreso desde la Carta de La Habana de la OIC. Sería difícil rebatir la estimación de las probabilidades hechas por la Sra. Schwab. Conocía muy bien el Congreso, pues había trabajado allí durante años, y durante el desarrollo de la minirreunión ministerial estaba en contacto permanente con el Capitolio, la Casa Blanca y los muchos representantes del sector privado estadounidenses presentes en Ginebra. No obstante, resulta intrigante especular qué hubiera sucedido en Washington y en Ginebra si ella y sus interlocutores hubieran podido llegar a un acuerdo.

Si los negociadores hubieran seguido ese camino pronto se habrían encontrado con un problema de un tipo totalmente distinto en Washington. Lo que ningún negociador podía saber es que estaban apareciendo los primeros indicios de que se estaba desatando una crisis financiera en ambos lados del Atlántico justo cuando las negociaciones se desarrollaban en Ginebra. Hubo una primera señal de alerta el 15 de julio de 2008, una semana antes de que se iniciara la negociación en Ginebra, cuando la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos (SEC) publicó una orden de emergencia prohibiendo temporalmente la venta al descubierto de acciones de las instituciones hipotecarias conocidas como Fannie Mae y Freddie Mac. La magnitud total de la crisis no fue clara hasta dos meses después, cuando la Agencia Federal de Financiación de la Vivienda puso a estas dos instituciones bajo tutela pública (7 de septiembre), Lehman Brothers se declaró en quiebra (15 de septiembre) y la Bolsa inició una caída que se prolongó durante el siguiente semestre. Durante las semanas que siguieron se produjo una nueva señal de calamidad económica en Washington, Nueva York y otras capitales políticas y financieras casi cada día. El índice Dow Jones constituye un barómetro bastante exacto de los daños. Había caído de 11.378 puntos a finales de julio a 9.325 puntos a finales de octubre (una caída del 18,0%) y alcanzaría un nuevo mínimo de 6.547 puntos el siguiente mes de marzo (42,5% por debajo del nivel de julio) antes de empezar a recuperarse.[83]

Si se hubiera logrado un acuerdo en julio, los negociadores de la OMC probablemente habrían vuelto en septiembre para iniciar el largo proceso de elaboración de las Listas de compromisos específicos y finalización de los acuerdos. Por consiguiente, habrían estado iniciando la parte más detallada de las negociaciones justo cuando estalló la crisis. Se podría imaginar que la crisis les habría obligado a redoblar sus esfuerzos, temiendo que los mercados mundiales considerasen cualquier retroceso en el acuerdo como una señal muy negativa. Otro escenario, quizá más probable, hubiera sido una situación próxima a la parálisis. También hay que tener en cuenta que después de las elecciones presidenciales y al Congreso del 4 de noviembre de 2008 se nombraría un equipo estadounidense totalmente nuevo. Tradicionalmente, las rondas de negociaciones comerciales se "arrastran" de una Administración a la siguiente, incluso aunque cambie el partido que controla la Casa Blanca; tanto la Ronda de Tokio como la Ronda Uruguay se iniciaron bajo presidentes republicanos y se terminaron bajo presidentes demócratas. No obstante, en las circunstancias especiales del cambio de presidente de 2008 a 2009, que se produjo bajo las nubes de la Gran Recesión, las posibilidades de retraso o perturbación eran mucho mayores.

Solo se puede especular sobre cómo habrían actuado todos estos factores si la minirreunión ministerial hubiera sido un éxito. No obstante, hay muchos motivos para sospechar que, de haberse logrado un acuerdo en julio, este habría topado en los meses siguientes con dificultades mucho más graves de lo que los negociadores habrían podido prever razonablemente en aquel momento.

Notas

1 Obsérvese que a lo largo de este capítulo el término "embajadores" abarca los diplomáticos de cualquier rango o título que residen en Ginebra, y se utiliza genéricamente para distinguirlos de los viceministros y ministros, que participan menos frecuentemente en las negociaciones.

2 Esta cifra incluye las reuniones anuales paralelas a las reuniones de la OCDE (París) y del Foro Económico Mundial (Davos), las cinco Conferencias Ministeriales bienales de la OMC (2001, 2003, 2005, 2009 y 2011) y al menos 13 miniconferencias ministeriales. La frecuencia de este último grupo de reuniones llegó a su máximo a mediados del decenio, pues hubo una en 2002 (noviembre, en Sidney), tres en 2003 (en febrero, en Tokio, en junio, en Egipto, en julio, en Montreal), una en 2004 (en julio, en Ginebra), cinco en 2005 (en marzo, en Kenya, en mayo, en París, en junio, en Livingston [Zambia], en julio, en China, en noviembre, en la República de Corea), una en 2006 (en Ginebra) y una también en 2008 (en julio, en Ginebra) y en 2009 (en septiembre, en la India). No se incluyen las reuniones más pequeñas (por ejemplo, del tipo de las reuniones del G-4 o del G-5) o las teleconferencias, que puede organizar la OMC para un pequeño número de ministros. El año 2007 fue extraño porque no se produjo la conferencia ministerial prevista ni ninguna miniconferencia ministerial, aunque algunos ministros se encontraron ese año en reuniones más pequeñas.

3 Obsérvese que el examen que aquí se hace parte del supuesto de que los lectores están familiarizados con las cuestiones de la elaboración de las listas y las fórmulas que se consideraron en el capítulo 9.

4 La paradoja del movimiento de Zenón es descrita y refutada en el Libro VI, capítulos 8 y 9 de la *Física* de Aristóteles.

5 Para un resumen detallado y comparativo de las fórmulas propuestas por estos Miembros, véase *Enfoques de las negociaciones arancelarias basados en fórmulas*: *Nota de la Secretaría*, documento TN/MA/S/3/Rev.2 de la OMC, de 11 de abril de 2003, página 13.

6 Véase *Acceso a los mercados de los productos no agrícolas: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento TN/MA/W/11 de la OMC, de 31 de octubre de 2002.

7 Véase *Acceso a los mercados para los productos no agrícolas: Comunicación de los Estados Unidos*, documento TN/MA/W/18 de la OMC, de 5 de diciembre de 2002.

8 Véase *Proyecto de elementos de las modalidades para las negociaciones sobre los productos no agrícolas*, documento TN/MA/W/35 de la OMC, de 16 de mayo de 2003.

9 Véase *Acceso a los mercados para los productos no agrícolas: Acceso a los mercados para los productos no agrícolas: Modalidades*, documento TN/MA/W/44 de la OMC, de 1º de septiembre de 2003.

10 Por razones de claridad, en este análisis se pasan por alto algunas cuestiones importantes, pero muy técnicas, por ejemplo, cómo se abordarían en las negociaciones los artículos con respecto a los cuales los Miembros no habían consignado consolidaciones y cómo se calcularían los equivalentes *ad valorem* de los aranceles específicos o compuestos, entre otras.

11 Por ejemplo, un Miembro en desarrollo que eligiese un coeficiente 20 tendría derecho a realizar recortes más pequeños o nulos en el 14% de sus líneas arancelarias de productos no agrícolas más sensibles, hasta el 16% del valor total de sus importaciones de productos no agrícolas. Alternativamente, el Miembro podía mantener el 6,5% de sus líneas arancelarias sin consolidar o no efectuar recortes arancelarios, siempre que su valor no excediera del 7,5% del valor total de sus importaciones de productos no agrícolas. En el otro extremo, el Miembro que aplicara un coeficiente *a* de 25 tendría que aplicarlo a todos los productos sin excepción. La flexibilidad por un coeficiente *a* de 22 se situaría aproximadamente en la mitad de estas dos opciones.

12 En otras palabras, durante un período de transición se aplicarían tres tipos de aranceles a estas importaciones: el tipo preferencial que se aplicaría a las importaciones de determinados países en desarrollo, un tipo inferior al tipo NMF que se aplicaría a las importaciones de los países afectados desproporcionadamente, y el tipo NMF en disminución que se aplicaría a las importaciones de otras fuentes.

13 Estos Miembros de reciente adhesión eran Albania; la Arabia Saudita, Reino de; Armenia; Cabo Verde; la ex República Yugoslava de Macedonia; Moldova, República de; Mongolia; la República Kirguisa; Tonga; Ucrania y Viet Nam.

14 Los Miembros de este grupo eran el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelandia, Noruega, la República de Corea, Suiza, el Taipei Chino y la Unión Europea. Hong Kong, China apoyaba también la propuesta sin ser oficialmente un copatrocinador.

15 La signatura de este documento no oficial es JOB(07)/54, de fecha 27 de abril de 2007. Se puede consultar en: http://www.mfat.govt.nz/downloads/NZ-WTO/wto-doha-ministerialdeclaration27apr07.pdf.

16 Véase *Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria: Informe del Presidente, Embajador Manuel A. J. Teehankee, al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/TE/20 de la OMC, de 21 de abril de 2011, página 2.

17 La propuesta fue titulada "Documento conjunto de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos: Agricultura", y lleva la signatura JOB(03)/157. Se puede consultar, en inglés, en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_113884.pdf. En adelante se cita como documento conjunto de las CE y los Estados Unidos.

18 Todas las referencias que se hacen en este capítulo al G-20 se entienden hechas a la coalición que surgió de las negociaciones de Cancún y no a un grupo totalmente distinto, que lleva el mismo nombre, y que se convirtió en 2008 en un foro global en la cumbre.

19 Los aranceles sobre los productos agropecuarios pueden ser más complicados que los aranceles sobre los productos no agrícolas debido a: i) una mayor incidencia del componente específico o compuesto (frente a los aranceles *ad valorem*); ii) la prevalencia en algunos países de aranceles estacionales aplicados a frutas y verduras y hortalizas (es decir, se aplican tipos más elevados a las exportaciones que entren en el país durante la temporada de cosecha); y iii) el uso de contingentes arancelarios (es decir, tipos más bajos para las importaciones hasta un nivel determinado y tipos más altos). Esas cuestiones no se examinan aquí.

20 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafos 2.1 y 2.2.

21 Véase *Agricultura: Propuesta marco*, documento WT/MIN(03)/W/6 de la OMC, de 4 de septiembre de 2003, párrafo 2.5. Obsérvese que este documento es una reedición de un documento de distribución limitada (JOB(03)/162) que se había distribuido originalmente el 20 de agosto de 2003.

22 Documento JOB(05)/91 de la OMC. Citado en inglés en: http://www.twnside.org.sg/title2/twninfo220.htm.

23 Véase *Salvaguardia especial para la agricultura: Documento de antecedentes de la Secretaría*, documento G/AG/NG/S/9/Rev.1 de la OMC, de 19 de febrero de 2002.

24 Véase *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura*, documento TN/AG/W/4/Rev.4 de la OMC, de 6 de diciembre de 2008, página 3.

25 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafo 3.1.

26 Véase *Agricultura: Propuesta marco*, documento WT/MIN(03)/W/6 de la OMC, de 4 de septiembre de 2003, párrafo 3.1.

27 Como se vio en el capítulo 9, los negociadores de la Ronda Uruguay prohibieron también las subvenciones incluidas en el "compartimento rojo", pero luego renunciaron a poner ninguna subvención en este compartimento.

28 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafo 1.1.

29 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafo 1.2.

30 Véase *Agricultura: Propuesta Marco*, documento WT/MIN(03)/W/6 de la OMC, de 4 de septiembre de 2003.

31 Resulta notable que tanto la sustracción de las cuestiones de Singapur como la adición de la cuestión del algodón reflejen posiciones defendidas por países en desarrollo.

32 Aunque sea un documento de distribución limitada, el texto del documento JOB/IP/3/Rev.1 se incluye como anexo en el documento TN/IP/21 de la OMC, *Sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas: Informe del Presidente, Embajador Darlington Mwape (Zambia) al Comité de Negociaciones Comerciales*, de 21 de abril de 2011.

33 El párrafo 3 b) del artículo I del AGCS establece que "el término 'servicios' comprende todo el servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales". Esta excepción se precisa más en el párrafo 3 c) del mismo artículo I donde se establece que "un 'servicio suministrado en el ejercicio de facultades gubernamentales' significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios". Así pues, la disposición excluye del ámbito de las normas del AGCS una categoría de servicios potencialmente amplia. No obstante, no define con precisión el alcance de esta categoría, una laguna que han explotado los activistas.

34 Véanse, por ejemplo, "La santé et l'éducation pris dans l'engrenage du libre-échange?", *Le Monde*, 3 de octubre de 2000, y "WTO denies claims it is trying to abolish public services", *Agence France-Presse*, 6 de octubre de 2000.

35 Véase *Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios - Adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios, en su serie de reuniones extraordinarias, el 28 de marzo de 2001*, documento S/L/93 de la OMC, de 29 de marzo de 2001, página 1.

36 Las peticiones se pueden consultar en: http://www.gatswatch.org/requests-offers.html#outgoing.

37 Véase *Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria: Informe del Presidente al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/S/20 de la OMC, de 11 de julio de 2005, página 1.

38 Véase *Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios - Adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios, en su serie de sesiones extraordinarias, el 28 de marzo de 2001*, documento S/L/93 de la OMC, de 29 de marzo de 2001, página 2.

39 Véase *Negociaciones sobre el comercio de servicios: Informe del Presidente, Embajador Fernando de Mateo, al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/S/36 de la OMC, de 21 de abril de 2011, página 13.

40 *Ibid.*, página 1.

41 Véase *Proyecto de texto de negociación refundido: Revisión*, documento TN/TF/W/165/Rev.8 de la OMC, de 21 de abril de 2011.

42 Véanse los artículos 1.2.3, 2.3.1 y 6.1.6.

43 En el capítulo 14 se analiza el enfoque dado por el Sr. Valles a estas negociaciones.

44 Véase *Nuevos proyectos de textos refundidos del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC presentados por el Presidente*, documento TN/RL/W/236 de la OMC, de 19 de diciembre de 2008.

45 Véase *Comunicación del Presidente*, documento TN/RL/W/254 de la OMC, de 21 de abril de 2011, páginas 1 y 2.

46 Véase *Consejo General: Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación*, documento WT/L/384 de la OMC, de 19 de diciembre de 2000.

47 Véase *Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación: Decisión de 14 de noviembre de 2001*, documento WT/MIN(01)/17 de la OMC, de 20 de noviembre de 2001.

48 Según el documento JOB(03)68 de la OMC, las propuestas de la categoría II son las que "se han formulado en esferas que actualmente son objeto de negociación como parte del Programa de Doha para el Desarrollo o que se están considerando de otro modo en otros órganos de la OMC".

49 Véase el anexo 1 de *Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria: Informe del Presidente, Embajador Shahid Bashir (Pakistán), al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/CTD/26 de la OMC, de 21 de abril de 2011, página 4. Para los antecedentes, véase *Informe al Consejo General*, documento TN/CTD/3 de la OMC, de 26 de julio de 2002.

50 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

51 *Ibid.*

52 El Uruguay era el séptimo miembro del Grupo de Cairns de América Latina que finalmente se sumaría al G-20, pero que no lo hizo en el primer momento. Esta resistencia, que derivaba del deseo del Presidente del Consejo General Carlos Pérez del Castillo (Uruguay) de mantener una postura neutral durante una fase crucial de las negociaciones, sería una fuente de fricciones entre el Brasil y el Uruguay (véase el capítulo 14).

53 En la figura 3.2 se muestra la composición de este grupo a finales de 2012.

54 El texto (en inglés) de la Declaración de Brasilia se pueden encontrar en: http://www.dfa.gov.za/docs/2005/ibsa_brasilia.htm.

55 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

56 Entrevista del autor con el Sr. Ricupero, 11 de septiembre de 2003.

57 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 La Comunicación se puede consultar en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm.

61 La descripción de las posiciones de los delegados que se hace en este párrafo se basa en las entrevistas que el autor realizó en Cancún.

62 "Press Conference closing the World Trade Organisation 5th Ministerial Conference", 4 de septiembre de 2003, consultada en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-409_en.pdf.

63 El proyecto, tal y como fue distribuido el 13 de septiembre de 2003, se puede consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/ min03_s/draft_decl_rev2_s.htm.

64 Véase *Programa de Trabajo de Doha: Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004*, documento WT/L/579 de la OMC, de 1º de agosto de 2004.

65 Véase *Reunión informal del CNC a nivel de Jefes de Delegación: Observaciones introductorias del Presidente*, documento informal de referencia JOB(06)/231, de 24 de julio de 2006.

66 Inicialmente no estaba previsto que la reunión durara más de cinco días.

67 Entrevista del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.

68 Véase el apéndice 9.2.

69 Véase el apéndice 9.3.

70 Véase el apéndice 9.2.

71 Correspondencia del autor con el Sr. Bhatia, 25 de marzo de 2013.

72 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

73 Correspondencia del autor con el Sr. Bhatia, 25 de marzo de 2013.

74 *Ibid.*

75 *Ibid.*

76 Correspondencia del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.

77 Las observaciones se pueden consultar en: http://www.wto.org/spanish/news_s/news08_s/meet08_chair_29july08_s.htm.

78 Entrevista con el autor.

79 Entrevista del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.

80 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

81 *Ibid.*

82 Correspondencia del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.

83 El nivel relativo de estas bajadas sería superior si se calculara a partir del 9 de octubre de 2007, cuando el Índice Dow Jones cerró a un máximo anterior a la recesión de 14.164 puntos. Las bajadas experimentadas desde entonces y hasta mediados de 2008, no obstante, no tenían relación con la crisis financiera *per se* y por consiguiente el punto de comparación más adecuado es 2008 y no 2007. La Bolsa no recuperaría los niveles de octubre de 2007 hasta principios de 2013.

13 Discriminación y preferencias

> Tanto si se utilizan como un simple encantamiento contra los demonios que produce la política económica contemporánea como si se persigue vigorosamente, [las uniones aduaneras], probablemente no resulten ser un remedio practicable y adecuado a los males económicos de hoy, y casi inevitablemente actuarán como una barrera psicológica a la realización de los objetivos más deseables pero menos deseados de la Carta de La Habana: la reducción equilibrada y multilateral de los obstáculos al comercio de una forma no discriminatoria.
>
> Jacob Viner
> *The Customs Unions Issue* (1950)

Introducción

La teoría y la práctica de la discriminación en las relaciones comerciales se caracterizan por dos constantes. La primera es que la discriminación siempre ha sido una cuestión polémica entre los economistas, muchos de los cuales comparten las dudas que expresaba Adam Smith (1776: 460), cuando comparaba los arreglos comerciales preferenciales con "las mañas de un pobre artesano", "[artesanos] que adoptan la regla de emplear a sus parroquianos solamente". Anticipándose al argumento de que estos arreglos solo son una segunda posibilidad frente a la primera que consiste en una liberalización no discriminatoria, Adam Smith declaraba "un comerciante rico compra los géneros donde quiera que los encuentra mejores y más baratos, sin atender a aquellos mezquinos intereses que perjudican al general de sus extensivos giros". Viner (1950: 44) desarrollaba este argumento cuando distinguía entre el efecto de desviación de las corrientes comerciales y el efecto de creación de comercio que tenían las uniones aduaneras, cada uno de los cuales tenía su origen en la doble consecuencia de los acuerdos discriminatorios, es decir, "desplazar las fuentes de suministro ... hacia las que ofrecen precios más bajos o precios más altos".

La segunda constante es que la discriminación sigue siendo uno de los instrumentos que prefieren los estadistas. Durante dos siglos los dirigentes políticos se han servido de los acuerdos comerciales bilaterales, regionales e incluso extrarregionales como medio para conseguir alianzas, promover la paz y la estabilidad de las regiones y recompensar o inducir la colaboración en otras esferas que el comercio. El deseo de mantener esta opción llevó a que los arquitectos del GATT "protegieran" los planes de comercio preferencial ya existentes y permitieran que los países negociaran otros nuevos. Esos mismos objetivos políticos les llevaron

en decenios posteriores a aprobar exenciones en favor de programas que ampliaban el trato preferencial que los países desarrollados otorgaban a las importaciones de países en desarrollo.

El sugerente estudio de las uniones aduaneras hecho por Viner (1950) inauguró una tercera tradición, el perenne debate sobre el impacto que los acuerdos y arreglos discriminatorios pueden tener sobre el sistema multilateral de comercio. El Sr. Viner, que era un multilateralista convencido, consideraba las desviaciones del trato NMF muy sospechosas. Su análisis está ahora desfasado en dos sentidos: el GATT y luego la OMC han sustituido a la Carta de La Habana, y los acuerdos de libre comercio (ALC) han adquirido más importancia que las uniones aduaneras, pero los principios básicos son los mismos. Así pues, fue el primero de una larga serie de economistas que manifestó la opinión de que las uniones aduaneras y los ALC serían, según la descripción de Lawrence (1991), "obstáculos" para los acuerdos multilaterales. Otros, con una visión más optimista consideraban que eran "elementos de construcción" de acuerdos multilaterales, que sentaban un precedente y establecían el clima adecuado para nuevas liberalizaciones.

El debate sobre la relación entre la discriminación y el multilateralismo quizá sea la polémica más importante planteada en la era de la OMC. Una de las ironías del establecimiento de esta Organización es que culminó medio siglo de avances hacia un régimen de comercio multilateral, pero que lo hizo en un momento en que sus Miembros habían empezado a negociar seriamente acuerdos discriminatorios. Casi todos los Miembros de la OMC han dedicado al menos tanta atención a las negociaciones de acuerdos bilaterales y regionales como a la negociación de acuerdos multilaterales. Algunos sostienen que el sistema de comercio actual es solo multilateral de nombre, de modo que en los últimos años "la liberalización comercial se ha producido en todas partes *salvo en* Ginebra" (Dadush, 2009b: 3). Esta afirmación no es solo una hipérbole que ignora los avances logrados en algunos Acuerdos de la OMC concluidos antes y durante la Ronda de Doha, sino que tiene también una parte de verdad.

Para seguir este análisis se impone un poco de terminología, en especial, establecer la diferencia entre acuerdos discriminatorios y arreglos preferenciales. Los primeros adoptan generalmente la forma de tratados y pueden oscilar entre acuerdos de alcance parcial y mercados comunes (véase el recuadro 13.1). Los dos tipos más importantes son los ALC y las uniones aduaneras, que eliminan, ambos, los obstáculos entre sus miembros pero difieren en el trato que reservan a las importaciones procedentes de terceros países. Mientras que los miembros de un ALC retienen, cada uno de ellos, la serie de aranceles que aplicaban a las mercancías de terceros países, los miembros de una unión aduanera tienen un arancel externo común. Todos estos acuerdos recíprocos son denominados colectivamente de aquí en adelante como acuerdos comerciales regionales (ACR). Como alternativa, algunos autores denominan estos instrumentos acuerdos comerciales preferenciales, pero resulta más propio utilizar el acrónimo ACPR para designar los arreglos comerciales preferenciales, es decir, los programas autónomos que funcionan exclusivamente de forma unilateral. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es el ejemplo principal de arreglo preferencial, pero otros sistemas de preferencias aportan unos beneficios más generosos a determinadas regiones o socios. Los ACR y los ACPR, como a continuación se examina, se diferencian en distintos aspectos pero los dos suponen excepciones importantes a la norma general del trato de la nación más favorecida (NMF) del sistema de la OMC.

Recuadro 13.1. La clasificación de los acuerdos comerciales regionales y la terminología correspondiente

El concepto de ACR abarca cinco tipos diferentes de acuerdos, de los que los más importantes son los ALC y las uniones aduaneras. En el párrafo 8 b) del artículo XXIV del Acuerdo General se definen las zonas de libre comercio (que son las creadas por un ALC) como "un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio". Estas zonas de libre comercio deben distinguirse de las uniones aduaneras que, según el párrafo 8 a) de ese mismo artículo, se entiende que suponen "la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera" que no solo se eliminen los derechos de aduana que se apliquen a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión sino también que "cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en substancia, sean idénticos". Dicho con mayor sencillez, una unión aduanera es una zona de libre comercio con un arancel externo común.

Hay otros tres tipos de ACR. Uno de ellos son los acuerdos de integración económica (AIE), definidos en el artículo V del AGCS como un acuerdo sobre los servicios que tenga "una cobertura sectorial sustancial" y que establezca además "la eliminación de las medidas discriminatorias existentes, y/o ... la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación". En la práctica, no se trata de un acuerdo distinto: prácticamente todos los acuerdos que se conocen como AIE son ALC o uniones aduaneras que abarcan tanto los servicios como las mercancías. Otra categoría para la que no existe una definición formal es la de "acuerdo de alcance parcial", o algo que es similar a un ALC pero que solo abarca algunos productos. La Cláusula de Habilitación permite que los países en desarrollo concluyan acuerdos de alcance parcial, y además somete a los ACR Sur-Sur a una vigilancia, en general, menos estricta que los ACR Norte-Sur o Norte-Norte.

La forma de integración más profunda es el mercado común, que va más allá de la unión aduanera y establece la libre circulación de los factores de producción (es decir, el capital, la mano de obra, etc.). El mercado común puede suponer también una sola moneda, la armonización de las leyes o incluso la fusión de instituciones nacionales y regionales. No obstante, en las normas de la OMC no existe una definición de mercado común, y se tratan estos arreglos como uniones aduaneras.

Los títulos generales que reciben los ACR no responden necesariamente a estas definiciones. Algunos ALC reciben un nombre que los distingue de los simples acuerdos arancelarios. Por ejemplo, el Japón y la Unión Europea prefieren la denominación "acuerdos de asociación económica" y los Estados Unidos califican algunos de sus pactos como "acuerdos de promoción del comercio". Algunos acuerdos que se denominan uniones aduaneras o mercados comunes tienen más aspiraciones que las auténticas uniones aduaneras o los auténticos mercados comunes, que con frecuencia excluyen numerosos productos o sectores enteros del arancel externo común.

La economía de los ACR

Harry Truman, que era Presidente de los Estados Unidos en el momento en que Viner (1950) escribió su estudio fundamental sobre las uniones aduaneras, hizo famosa la frase de que quería un economista que solo tuviera un brazo porque estaba cansado de que se le dijeran cosas opuestas primero de un lado y luego del otro. El propio Viner llegaba a conclusiones claras sobre las consecuencias de las uniones aduaneras para el sistema multilateral de comercio, pero en el camino hacia esas conclusiones elaboró un paradigma con dos caras que alimentó estudios y polémicas durante generaciones: por un lado, los ACR creaban comercio, pero por otro lado, desviaban las corrientes comerciales. Más de medio siglo de estudios teóricos y empíricos no han permitido llegar a conclusiones definitivas sobre qué lado lleva las de ganar.

Viner (1950: 43) señalaba que la *creación del comercio* se produce cuando "uno de los miembros de la unión aduanera importa ahora de otro [un producto] que antes no importaba porque el precio del producto nacional protegido era más bajo que el precio de cualquier producto de fuente extranjera más el derecho de aduana". En otras palabras, se generaba comercio cuando el país sustituía la producción ineficaz de sus propias industrias nacionales protegidas por la producción más eficaz del socio comercial. Al contrario, existe *desviación del comercio* cuando "uno de los miembros de la unión aduanera importa ahora un artículo de otro miembro de la unión que antes importaba de un tercer país, porque esa era la fuente de abastecimiento más barata posible aun después de haberse pagado el derecho de aduana" (*Ibid.*). En este caso, la estructura doble del arancel alienta a los importadores a sustituir los productores más eficaces de un tercer país por productores menos eficaces (pero más baratos) del país socio en la unión. Desde un punto de vista económico, la consideración principal es si el comercio creado supera al comercio desviado. Viner (1950: 44) sostiene que "si una unión aduanera determinada es un paso en la buena dirección o en una dirección equivocada dependerá ... de qué dos tipos de consecuencias se derivan" del acuerdo:

> Cuando la creación de comercio es predominante, al menos uno de los miembros resultará beneficiado, es posible que los dos salgan beneficiados, la combinación de los dos tendrá un beneficio neto y el mundo en general se beneficiará; pero el mundo exterior pierde, al menos a corto plazo, y solo puede obtener ganancias a largo plazo como resultado de la difusión general de la mayor prosperidad de la zona de la unión aduanera. Cuando el efecto de desviación del comercio es predominante, al menos uno de los países miembros está condenado a resultar perjudicado, es posible que ambos resulten perjudicados, la combinación de los dos sufrirá un daño neto y el mundo exterior y el mundo en general sufrirán un daño.

El planteamiento básico del argumento de Viner es elegante por lo sencillo pero, hasta el momento, no existe un consenso entre los cronistas sobre si los acuerdos discriminatorios aportan un beneficio neto al sistema de comercio. Alguno de los argumentos a favor y en contra de los ACR se centran en los efectos indirectos que pueden tener estos acuerdos, como servir de modelo para acuerdos que puedan concluirse a escala multilateral (favoreciendo así al sistema) o generando incentivos contrarios a la negociación de acuerdos multilaterales que erosionen los márgenes de preferencia establecidos en los ACR (perjudicando así al sistema). En este capítulo se examinan estas cuestiones.

El desacuerdo más directo y todavía sin resolver entre los economistas es saber qué parte del paradigma de Viner predomina. ¿La cuantía del comercio creado es superior a la cuantía del tráfico desviado? La única forma de responder claramente a esta pregunta sería reducir las propias lecturas a un puñado de autores cuidadosamente elegidos y, luego, ignorar sus argumentos contra lo que han dicho otros autores. "[A] medida que aumentaba la proliferación de acuerdos de comercio preferencial en el decenio de 1990" -observaron Eicher y otros (2008: 3)- "también lo hacía el número de teorías que predecían o bien el aumento o bien la disminución de las corrientes comerciales entre los (no) miembros". Igualmente, Clausing (2001: 678) señaló que el trabajo empírico no había respondido "ni siquiera a la pregunta más básica sobre los acuerdos preferenciales de comercio: si la creación de comercio es superior a la desviación de corrientes comerciales". Adams y otros (2003) han concluido que la mayoría de los acuerdos comerciales preferenciales que estudiaron provocaban una desviación de las corrientes comerciales. Hufbauer y DeRosa (2007) concluían en cambio "que la mayoría de los acuerdos comerciales preferenciales en vigor hoy, en resumen, crean comercio más que desvían las corrientes comerciales".

Uno de los mecanismos que los economistas utilizan para intentar resolver la cuestión es distinguir entre tipos de acuerdos comerciales preferenciales. Unos defienden la hipótesis de que existe un "socio comercial natural", alegando que los acuerdos comerciales preferenciales entre vecinos con un comercio bilateral importante es más probable que generen un saldo neto de creación de comercio (véase, por ejemplo, Krugman, 1995; y Wonnacott y Lutz, 1989). Magee (2004: 15 y 16) no está de acuerdo y considera que "aunque es más probable que los países vecinos firmen acuerdos comerciales preferenciales, los acuerdos por sí mismos no provocan una mayor creación de comercio o menor desviación de corrientes comerciales" (véase también Krishna, 2003). Frankel (1997: 229 y 230) responde de forma condicional y considera que "si el nivel de los obstáculos comerciales contra los terceros se mantiene sin cambios" en un acuerdo regional, entonces "es probable que los efectos dañinos de la desviación del comercio superen a los efectos benéficos de la creación de comercio". Por este motivo: "los políticos deben procurar maximizar la posibilidad de que los acuerdos regionales contribuyan a la liberalización mundial".

Esta observación conduce a plantearse el interrogante fundamental de si las partes en un acuerdo comercial preferencial lo diseñan de forma tal que sea un complemento o un sustituto de la liberalización multilateral o, dicho de otro modo, si es un instrumento de un regionalismo abierto o un regionalismo cerrado. Una vez más, Viner adelantó la cuestión hace tiempo cuando observó que el movimiento hacia la unificación de aranceles que se produjo en el siglo XIX y posteriormente:

> era principalmente un movimiento destinado a hacer factible una protección elevada y eficaz en zonas limitadas que no se limitaran a las fronteras de un solo Estado, y de promover la autosuficiencia en estas grandes zonas porque la autosuficiencia para un solo Estado era claramente impracticable o demasiado onerosa; no era un movimiento para promover la división internacional del trabajo (Viner, 1950: 68).

Esta descripción es aplicable también a algunos acuerdos comerciales preferenciales negociados durante las etapas del GATT y de la OMC, aunque sin duda no a todos. Varias de

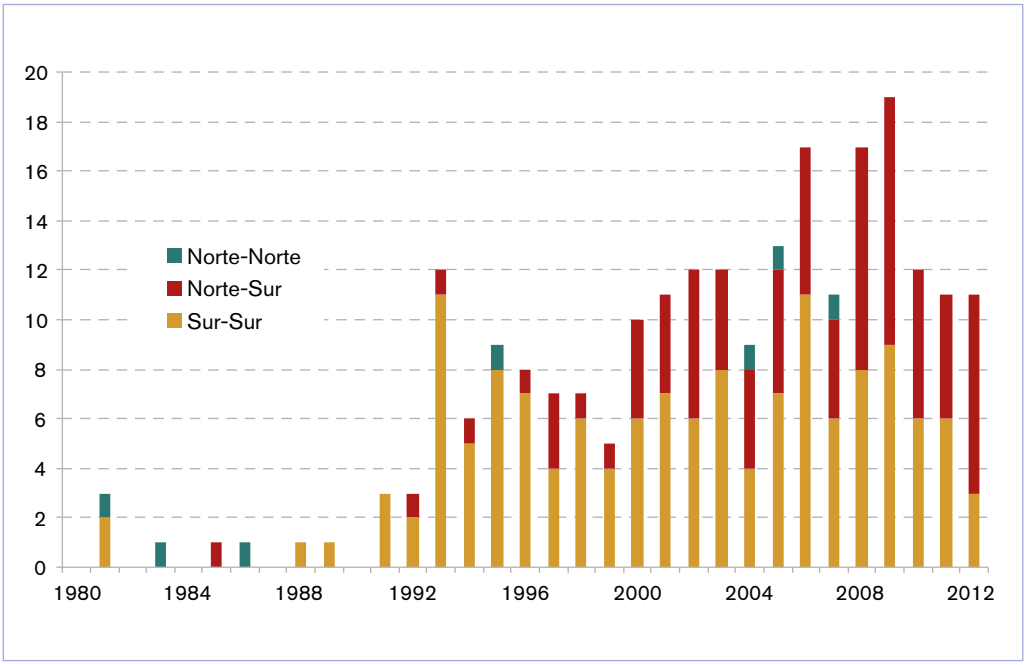
las uniones aduaneras que crearon países en desarrollo durante los decenios de 1960 y 1970 se fundaban más en un concepto regional de industrialización para sustituir importaciones que en una auténtica libertad de comercio, y tenían por objetivo reducir las insuficiencias de esta política de industrialización para sustituir importaciones mediante la creación de un mercado interno ampliado. El proyecto original puede que haya cambiado, como muestra la transformación del Pacto Andino (fundado en 1969) por la Comunidad Andina en 1988. Mientras que el grupo original se basaba en la política de sustitución de importaciones y en un regionalismo cerrado, la organización reformada reflejaba el Consenso de Washington y representaba un movimiento hacia un regionalismo abierto. Otros acuerdos comerciales preferenciales entre países en desarrollo han mostrado distinto grado de interés por estos dos modelos diferentes.

Las normas de origen de los ACR y de los ACPR son otro motivo de preocupación, más específico, para los economistas. Estas normas de origen tienen una importancia principalmente estadística cuando se trata de comercio no preferencial, pues determinan el país al que se deben atribuir las importaciones, pero cuando se trata de comercio preferencial establecen si las importaciones podrán acogerse o no a las ventajas del acuerdo. Las normas de origen pueden diseñarse de forma tal que agudicen deliberadamente el problema de la desviación del comercio, de modo que las partes en un acuerdo (o quienes diseñan un programa autónomo) las manipulen de forma tal que su objetivo sea desalentar el comercio con terceros. Por ejemplo, las normas de origen de los productos alimenticios que se producen en cadenas transnacionales de suministro pueden estar diseñadas de forma tal que reserven a los miembros de un ACR la mayoría, o la totalidad, de los procesos e insumos. Esta práctica es especialmente notable en el caso del comercio de textiles y prendas de vestir, como se examina posteriormente en este capítulo. Además de los problemas que pueden provocar las normas de origen de un acuerdo concreto, se plantea una preocupación colectiva. Cuando múltiples acuerdos tienen cada uno sus propias normas puede ser difícil para los productores multinacionales acogerse a ellos con la misma combinación de productos o de insumos. Los críticos normalmente invocan la imagen manida del plato de espaguetis para describir este problema, comparando la multiplicidad de normas con el aspecto intrincado de ese plato.

La discriminación en las etapas del GATT y de la OMC

Los analistas y políticos quizá tengan opiniones muy distintas sobre las consecuencias de los acuerdos discriminatorios para el sistema multilateral, pero un hecho es indiscutible: el número y la importancia de los ACR han crecido rápidamente. Como puede verse en el gráfico 13.1, estos acuerdos eran escasos en los años anteriores a la Ronda Uruguay, pero su número creció rápidamente al final de esas negociaciones. El ritmo a que entraron en vigor ACR pasó de 2,1 por año durante la última etapa del GATT (1980-1994), concluyéndose la mayoría de ellos alrededor de ese período, a 9,0 por año entre 1995 y 2003, y a 13,3 por año entre 2004 y 2012.[1] Solo en 2009 entraron en vigor 19 ACR, un número mayor al de todos los ACR notificados entre 1980 y 1992.

Gráfico 13.1. Acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC, 1980-2012



Fuente: Cálculos a partir de datos del Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales: http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx.

Notas: Años en los que los ACR entraron en vigor. La base de datos no incluye algunos ACR que entraron en vigor durante la etapa del GATT pero fueron o bien derogados o bien sustituidos por otros acuerdos.

Norte-Norte = ACR en los que todas las partes son países desarrollados.

Norte-Sur = ACR en los que al menos una parte es un país desarrollado y al menos una parte es un país en desarrollo o en transición.

Sur-Sur = ACR en los que todas las partes son países en desarrollo o en transición.

La composición de los ACR también se ha modificado pues los países han sustituido la conclusión de acuerdos sobre todo con vecinos inmediatos por negociaciones extrarregionales o entre países que tenían un tamaño y unos ingresos muy distintos. Los acuerdos Sur-Sur representaron el 78,1% de los ACR que entraron en vigor entre 1980 y 1994, pero ese porcentaje disminuyó a continuación, entre 1995 y 2003, al 69,1% y entre 2004 y 2012 se redujo exactamente a la mitad. Durante estos tres períodos, el porcentaje de ACR Norte-Sur aumentó del 12,5% (1980-1994) al 29,6% (1995-2003) y posteriormente al 47,5% (2004-2012). Los acuerdos Norte-Norte siguieron siendo una pequeña minoría del total, pero los pocos que se han negociado pueden afectar a grandes porcentajes del comercio mundial. La Unión Europea es la mayor unión aduanera del mundo; aunque se excluya el comercio interno de la UE del cálculo, este bloque representa el 14,9% de las exportaciones mundiales y el 16,2% de las importaciones mundiales en 2011.[2] El ALC que el Canadá y los Estados Unidos concluyeron en 1988 fue el mayor ALC bilateral, pero pronto fue sustituido por un ALC Norte-Sur, cuando México se sumó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), trilateral.

En el cuadro 13.1 se muestra que las uniones aduaneras son mucho menos frecuentes que los acuerdos de libre comercio. Se trata de una simple función de la geografía: casi cualquier par de países, o grupo de países puede negociar un ALC, incluso si están separados por grandes distancias, pero las uniones aduaneras tienden a concluirse solo entre países que o bien son contiguos o están en la misma vecindad. Por consiguiente, los ALC pueden proliferar en términos absolutos y teóricamente pueden ser miles, pero las uniones aduaneras crecen por acumulación y su número y tamaño es objeto de límites naturales más estrictos. Tanto si se notifican en virtud del artículo XXIV del Acuerdo General como de la Cláusula de Habilitación (como se explica más adelante), las uniones aduaneras representan casi exactamente un décimo de todos los ACR notificados a la OMC. Ese porcentaje desciende al 7,4% si se descartan las adhesiones a las uniones aduaneras y a los ALC ya existentes.

La mayoría de las uniones aduaneras que siguen en vigor datan de la etapa del GATT o incluso antes. Las más antiguas de estas uniones son la Unión Aduanera del África Meridional (establecida en 1910) y la Unión Aduanera entre Suiza y Liechtenstein (1924), aunque la mayoría datan del período comprendido entre el decenio de 1960 y mediados del decenio de 1990. La Unión Europea se originó en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951) y evolucionó a través de una serie de tratados y de adhesiones a partir de ese momento.[3] Las uniones aduaneras que siguen vigentes en América empezaron con el Mercado Común de América Central (1961), al que siguió el Pacto Andino (1969), la Comunidad del Caribe (1973) y el Mercado Común del Sur o MERCOSUR (1991). Otros dos mercados comunes africanos se constituyeron al final de la etapa del GATT: la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, en 1993, y el Mercado Común del África Oriental y Meridional, en 1994. Los países africanos también crearon nuevas uniones aduaneras durante la etapa de la OMC. Entre ellas cabe mencionar la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados del África Central (1997), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (ambas en 2000), y la Comunidad del África Oriental (2010). Aparte de estas, las únicas uniones aduaneras nuevas desde el inicio de la etapa de la OMC fueron la Comunidad Económica Euroasiática (1997), el Consejo de Cooperación del Golfo (2003) y la Unión Aduanera de Belarús, Kazajstán y la Federación de Rusia (2010). No hay uniones aduaneras en Asia y el Pacífico, aunque el nivel de coordinación económica dentro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, que se fundó en 1967 y produjo un ALC en 1992, es elevado.

Donde hay un crecimiento real es en el número de ALC, que colectivamente representan un 84,1% de todos los ACR notificados (o el 86,8% si no se contabilizan las adhesiones). En el cuadro 13.2 se muestra la rapidez con la que los ACR han proliferado entre determinados Miembros de la OMC, en especial en comparación con las tasas más lentas de crecimiento durante la mayor parte de la etapa del GATT. En 1965 solo 3 de los 20 futuros Miembros de la OMC que figuran en ese cuadro tenían concertados ACR, pero justo inmediatamente antes del inicio de la Ronda Uruguay más de la mitad de los Miembros habían concluido ACR; en 2005 lo habían hecho todos. Los datos muestran que la tasa de crecimiento se aceleró después de que la OMC entrara en funcionamiento y que el porcentaje de ACR que representan los firmados por estos Miembros se duplicó con creces entre 1985 y 1995, y entre 1995 y 2005 se triplicaron con creces. En los siete años transcurridos entre 2005 y 2012 se concluyeron más ACR nuevos que en los 10 años anteriores.

Cuadro 13.1. ACR notificados a la OMC hasta finales de 2012

	Adhesiones	Nuevos ACR	Total (% del total)	
Artículo XXIV del Acuerdo General	**7**	**209**	**216**	**(85,7)**
Acuerdos de libre comercio	1	199	200	(79,4)
Uniones aduaneras	6	10	16	(6,3)
Cláusula de Habilitación	**2**	**34**	**36**	**(14,3)**
Acuerdos de alcance parcial	1	14	15	(6,0)
Acuerdos de libre comercio	0	12	12	(4,8)
Uniones aduaneras	1	8	9	(3,6)
Total	**9**	**243**	**252**	**(100,0)**

Fuente: Adaptación de la información ofrecida en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC, que se puede consultar en: http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx.

Nota: Se han hecho otras 111 notificaciones de ACR de conformidad con el artículo V del AGCS que abarcaban tanto los servicios como las mercancías. Estas notificaciones no se han contabilizado por separado.

Cuadro 13.2. Número acumulado de ACR notificados por determinados Miembros, 1965-2012

	Etapa del GATT			Etapa de la OMC		
	1965	**1975**	**1985**	**1995**	**2005**	**2012**
Unión Europea	1	5	5	8	25	34
Suiza	1	2	2	5	15	28
Chile	0	0	1	1	9	19
Singapur	0	0	0	1	9	18
Turquía	0	0	0	1	7	18
India	0	0	0	0	3	15
Estados Unidos	0	0	1	2	8	14
Japón	0	0	0	0	2	13
México	0	0	1	4	13	13
China	0	0	0	0	4	11
Perú	0	0	1	2	2	11
Corea, República de	0	0	0	0	1	10
Tailandia	0	0	0	2	5	10
Australia	0	0	2	2	5	8
Costa Rica	1	1	2	3	6	8
Canadá	0	0	0	1	4	7
Colombia	0	0	1	3	3	7
Israel	0	0	1	2	6	6
Sudáfrica	0	0	0	0	3	4
Brasil	0	0	1	2	2	3
Son parte en ACR	**3**	**3**	**11**	**16**	**20**	**20**
Promedio	**0,2**	**0,4**	**0,9**	**2,0**	**6,6**	**12,9**

Fuente: Tabulación realizada a partir de datos que pueden obtenerse en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC: http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx.

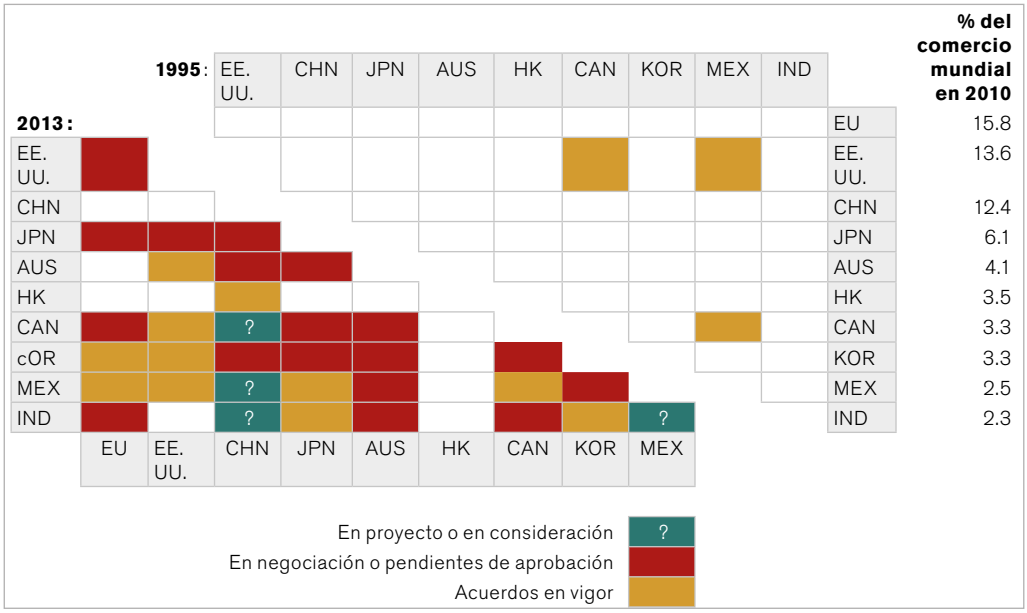
Nota: Se incluyen los ALC y las uniones aduaneras en vigor a final de año; algunos ALC tienen múltiples socios. No se incluyen los acuerdos que establecen la ampliación de uniones aduaneras ya existentes. Algunos de los países que aparecen en el cuadro no eran partes contratantes o Miembros durante todos los años a que se hace referencia. Los ACR están clasificados aquí según el año en que entraron en vigor más que según el año en que fueron notificados al GATT o a la OMC.

Desde el punto de vista del régimen de los ACR, otras dos observaciones son más importantes que su simple número. Una, como se verá más adelante en este capítulo, es el contenido y la cobertura de los ACR. La otra, como se examina aquí, es quién negocia estos ACR y con quién. Una cosa es que países con un comercio de pequeño o mediano tamaño concluyan acuerdos con sus vecinos inmediatos, en ocasiones bajo la forma de acuerdos de alcance parcial que contienen numerosas excepciones, y otra cosa totalmente distinta es que estos países negocien acuerdos generales, extrarregionales, con países que tienen un comercio de mayor tamaño. Los cambios más importantes se producen cuando los países de mayor tamaño comercial empiezan a negociar ACR entre sí.

Dividiendo las pautas seguidas por las negociaciones de ACR en fases, podemos distinguir tres fases, y posiblemente cuatro. La primera dura desde el inicio del sistema del GATT hasta principios del decenio de 1980, y durante ella los ACR fueron escasas excepciones que se limitaban en gran medida a la negociación de acuerdos de alcance parcial, ALC o uniones aduaneras entre países de la misma región. Estos ACR eran comunes entre los países en desarrollo y, en el caso de Europa Occidental, entre países desarrollados. Durante la segunda fase, que coincide aproximadamente con el período de la Ronda Uruguay, se produce un incremento de las negociaciones extrarregionales y se emprenden unas pocas, pero precursoras, iniciativas Norte-Sur. En esta fase la Comunidad Europea y los Estados Unidos empiezan a negociar, cada uno por su parte, ALC con países en desarrollo. La tercera fase empieza cuando se inicia la etapa de la OMC. La única diferencia real entre la segunda y la tercera fase fue la marcada por la cantidad. Mientras que en la época de la Ronda Uruguay se estaban negociando comparativamente pocos ACR todavía, el ritmo se aceleró mucho durante los años que siguieron al establecimiento de la OMC.

Es posible que una cuarta fase se iniciara alrededor de 2010. Aunque todas las economías mayores hubieran negociado activamente ACR durante años, en gran medida solo hicieron participar a otros interlocutores más pequeños y se abstuvieron de negociar entre ellas. Esta observación puede corroborarse con los datos que se muestran en la figura 13.2, que recogen los ACR concluidos entre 10 Miembros que colectivamente representaban en 2010 dos tercios del comercio mundial de mercancías. Hay 45 relaciones bilaterales posibles (o díadas) entre estos 10 Miembros. En 1995 solo había en vigor un ACR entre algunos de estos Miembros, el TLCAN, que unía a tres de ellos. Esta situación contrasta vivamente con la existente a principios de 2013, cuando el número de ACR en vigor había crecido hasta 11 (24,4% de las 45 díadas) y se estaban negociando 18 más (40,0%), además de saberse que había otros cuatro, al menos, que estaban en fase de estudio o de negociaciones previas (8,9%). En total, casi tres cuartos (73,3%) de estas díadas habían ya concluido ACR o parecían encaminarse en esa dirección. El único de estos 10 interlocutores con mayor comercio que no estaba participando en múltiples negociaciones de ACR con otros era Hong Kong, China, un caso especial cuya economía era ya la más abierta del mundo. En 2012, se insinuaba, por lo menos, una posible negociación de un ACR entre la UE y Australia (Markovic, 2012), dejando solo otros tres posibles acuerdos entre esos 10 interlocutores con mayores cifras de comercio que no hubieran llegado ni siquiera a la fase de estudio oficial (reconocido): las díadas Estados Unidos-India, UE-China y Estados Unidos-China. Estas eran las únicas piezas del rompecabezas que no habían encontrado su lugar.

Gráfico 13.2. ACR entre los 10 Miembros mayores de la OMC, 1995 y 2013



Fuente: Tabulaciones de los datos sobre ACR que figuran en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx) y otras fuentes (principalmente los sitios Web de los ministerios de Comercio de los 10 Miembros). Los datos comerciales proceden de: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/charts_e/chart08.xls.

Nota: Los porcentajes del comercio mundial se refieren al comercio de mercancías y está excluido el comercio interno de la UE. Los datos relativos a 2013 se basan en la información disponible hasta marzo.

La observación es todavía más significativa si se consideran solo los cuatro Miembros de mayor tamaño de este grupo. China, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea representaron colectivamente en 2011 un 44,1% de las exportaciones mundiales de mercancías y un 49,6% de las importaciones[4], y tienen además una influencia enorme en la definición del sistema multilateral de comercio. Estos cuatro Miembros, en ocasiones denominados la "nueva Cuadrilateral", tienen antecedentes muy distintos de negociación de ACR. La Unión Europea, y sus configuraciones anteriores, fue la primera en manifestarse, a principios del decenio de 1950. En el decenio de 1970 empezó a negociar ALC con otros interlocutores, empezando primero en Europa y luego pasando a la escena extrarregional. Los Estados Unidos hicieron luego aparición en el decenio de 1980, y China y el Japón lo hicieron en el decenio de 2000. Así pues, los cuatro tenían numerosos acuerdos ya en vigor en 2013, una media de más de 17 cada uno, y a veces con los mismos interlocutores, pero hasta ese momento se habían mostrado muy reacios a negociar entre sí. El límite lo habían establecido en el grupo formado por las siguientes potencias comerciales, es decir, Australia, el Canadá y la República de Corea, con los que tres de estos cuatro Miembros mayores habían concluido o iniciado negociaciones. Sin embargo, hacia 2010 cada miembro de esta nueva Cuadrilateral había empezado a considerar otros planes mayores. Los acontecimientos más importantes se produjeron en 2013, cuando se iniciaron las negociaciones del Japón

con China, la Unión Europea y (a través de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico) los Estados Unidos, así como las negociaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos, para concluir un ALC o su equivalente funcional. Cuatro de las seis posibles díadas entre los miembros de la nueva Cuadrilateral estaban en alguna etapa de formación a principios de 2013, y los únicos dos acuerdos que los políticos no habían ni siquiera abordado eran los antes mencionados acuerdos entre los Estados Unidos y China o entre la UE y China.

Preferencias para los países en desarrollo

Uno de los aspectos más esenciales, aunque más polémicos, del sistema mundial de comercio es el trato especial y diferenciado. El concepto de trato especial y diferenciado se ha ido desarrollando gradualmente a lo largo de varias generaciones. En su forma más pasiva y proteccionista, este planteamiento significa simplemente que los países que tienen un menor nivel de desarrollo económico no deben ser obligados a abrir sus mercados al mismo ritmo que sus competidores más avanzados. Esta versión del trato especial y diferenciado se remonta por lo menos a finales del siglo XVIII, cuando Alexander Hamilton elaboró el argumento de la industria "naciente" para defender la protección. En el siglo siguiente, la escuela histórica alemana de análisis adoptó esa misma línea de pensamiento, que elevó a la categoría de principio general de la política económica (véase List, 1844). En el siglo XX se asistió al nacimiento de formas más activas y afirmativas del trato especial y diferenciado, en especial el acceso preferencial y no recíproco a los mercados de los países industrializados.

Los programas de comercio preferencial tienen algunos puntos en común con los ACR, pero se diferencian de ellos en otros aspectos. La semejanza legal más importante es que establecen un acceso discriminatorio a los mercados para determinados países y, por consiguiente, exigen que los países puedan incumplir la obligación del trato NMF que establece el Acuerdo General en su artículo I. Las diferencias legales son dobles: las preferencias son unilaterales más que recíprocas, y solo se mantienen en la medida en que el país que otorga la preferencia desea mantener este trato especial (y se permite que lo haga, mediante una exención en la OMC). Los ACR por lo general adoptan la forma de tratados recíprocos que pocas veces se derogan, salvo en caso de que un acuerdo sea sustituido posteriormente por otro acuerdo más amplio, pero la mayoría de los programas preferenciales se basan en la legislación interna del país que otorga la preferencia y están sujetos a caducidad, derogación, enmienda y cambios administrativos. En términos económicos, la principal diferencia se encuentra en la cobertura de productos. La mayoría de los programas preferenciales solo abarcan algunos productos y son comparables a acuerdos de alcance parcial más que a ALC. Con frecuencia los productos o sectores excluidos son sensibles a las importaciones y, por consiguiente, pueden estar sujetos a unos aranceles NMF elevados. Esto significa que los artículos de cuya exportación más podrían beneficiarse los países en desarrollo si recibieran un trato preferencial son también los artículos que con menos probabilidad estarán abarcados. Estos programas pueden otorgar preferencias que sean completas, es decir, que signifiquen un trato de franquicia arancelaria, o solo otorgar un margen parcial de preferencia, dependiendo de cómo decide estructurar las listas el país que otorga la preferencia. Los programas preferenciales pueden ser objeto de normas que

permitan la restricción o la exclusión de productos de su ámbito de aplicación, ya sea a escala global o a escala de un país concreto, o que los países se "gradúen" y sean excluidos del programa por motivos económicos. Los beneficiarios podrían también perder parte o la totalidad de sus preferencias si tienen litigios económicos o políticos con el país que otorga la preferencia. Por todos estos motivos, los programas preferenciales se consideran en general menos generales, permanentes, generosos y benéficos que los ACR.

Un ACR es más exigente para un país en desarrollo que un programa preferencial, ya que exige que ese país abra su propio mercado de forma recíproca, lo que puede presentar un beneficio pero también un coste. Un ACR tiene la doble ventaja de consagrar el acceso al mercado del país en solemnes compromisos plasmados en un tratado, y también de hacer lo mismo con cualquier reforma económica que el país en desarrollo se comprometa a realizar en el acuerdo. Esto puede dar origen a un clima empresarial que, desde la perspectiva de los posibles inversores, sea más propicio y seguro que un clima que se base en las políticas económicas autónomas del país en desarrollo y las igualmente autónomas preferencias del país desarrollado.

La evolución de lo que luego se convertiría en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ilustra cómo los países no se han dejado paralizar por la sutil línea que a veces separa el trato preferencial del comercio administrado. La propuesta original del SGP se presentó en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), en la que los países examinaron un plan con respecto a los productos primarios e industriales de los países en desarrollo en virtud del cual "se preconiza la conveniencia de fijar *metas cuantitativas* para su acceso a los mercados de los países industriales", es decir, "los países industriales podrían establecer una cuota para admitir *sin aranceles* las manufacturas de los países en desarrollo".[5] Estas preferencias despertaron grandes protestas de los países industrializados, pero finalmente se negociaron unas preferencias de acceso menos ambiciosas. Los países en desarrollo consiguieron un compromiso de principio sobre las preferencias arancelarias en 1968 en la UNCTAD II. Pasaron varios años más antes de que el programa entrara en vigor. Un obstáculo legal era la incompatibilidad de ese programa con el artículo I del Acuerdo General, que obliga a otorgar un trato NMF universal (es decir, prohíbe en general la discriminación). Las partes contratantes del GATT otorgaron originalmente una exención por 10 años al SGP en 1971. Ocho años más tarde hizo su aparición la Cláusula de Habilitación, denominada más adecuadamente como la Decisión sobre Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Participación de los Países en Desarrollo.[6] En ella se establecía (entre otras cosas) que "[n]o obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes". En aquel momento, todos los grandes países desarrollados habían establecido esquemas SGP al amparo de la exención de 1971. La Comunidad Europea, el Japón y Noruega lo habían hecho en 1971, y a estos países habían seguido Nueva Zelandia y Suiza en 1972 y Australia y el Canadá en 1974. Los Estados Unidos fueron el último de los grandes países desarrollados que establecieron su programa SGP, que entró en vigor en 1976. Islandia y Turquía empezaron a aplicar programas propios en 2002.

Varios países establecieron también programas especiales de preferencias para determinadas regiones, subregiones o incluso interlocutores individuales. Estos programas en general prevén un trato más generoso que el SGP y normalmente se centran en regiones con las que el país que otorga las preferencias tiene vínculos históricos u otros intereses políticos. Cada uno de estos programas requiere una exención distinta del GATT o de la OMC, como se examina en la siguiente sección. El primer programa de preferencias especiales de este tipo se estableció en 1981, cuando Australia y Nueva Zelandia concluyeron el Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur. Los Estados Unidos otorgan preferencias regionales a tres grupos de beneficiarios: en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (vigente desde 1984), de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (vigente desde 1991) y de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (vigente desde 2000). La Unión Europea otorga preferencias comerciales a los Balcanes Occidentales (desde 2000), la República de Moldova (desde 2008) y el Pakistán (desde 2012). El Canadá tiene en vigor desde 1986 el arancel para los países del Caribe del Commonwealth, o CARIBCAN.

Los países desarrollados no son los únicos que ofrecen un trato preferencial que supera los límites del SGP. En un acontecimiento paralelo a la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Ginebra (2009), representantes de 22 países en desarrollo aprobaron un acuerdo marco para reducir los aranceles y otros obstáculos a la exportación de los países en desarrollo a otros países en desarrollo, con objeto de promover el comercio Sur-Sur. Este acuerdo se basaba en el ya existente Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), un acuerdo establecido bajos los auspicios de la UNCTAD, que había entrado en vigor en 1989. Las negociaciones de la ampliación de 2009 del programa se iniciaron en la UNCTAD XI (2004), celebrada en Sao Paulo. El SGPC se considera, en términos de la OMC, un ACR, o más en concreto un acuerdo plurilateral de alcance parcial. En el momento en que se escribe este libro, cuenta con 43 participantes, incluidos algunos países que no son miembros de la OMC.[7]

Trato libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados

La cuestión del trato libre de derechos y de contingentes para las importaciones procedentes de los países menos adelantados (PMA) es un encuentro, en ocasiones difícil, entre las normas de la OMC y las de las Naciones Unidas. El sistema de las Naciones Unidas desarrolló la cuestión del trato libre de derechos y de contingentes, en principio, como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y varios países (desarrollados y en desarrollo) han establecido programas de trato libre de derechos y de contingentes para las importaciones de forma autónoma, pero todavía tiene que adoptarse este ODM como compromiso vinculante en la OMC. Lo más que se ha logrado en el momento en que se escribe este libro es la aprobación de una exención que hace que los programas de trato libre de derechos y de contingentes sean legales en la OMC, y la elaboración de un texto que podría formar parte del acuerdo final de Doha. Hasta entonces, el objetivo de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes seguirá siendo una opción que los países son libres de ofrecer de forma autónoma, pero no están obligados a hacerlo.

El compromiso de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes se remonta a un año antes del lanzamiento de la Ronda de Doha. En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio, de las Naciones Unidas, los líderes mundiales aprobaron una serie de objetivos y metas mensurables y con plazos fijos para luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. En la Declaración del Milenio de la Cumbre se enumeraban los ODM, en uno de los cuales se pedía a los países industrializados que adoptaran, preferiblemente antes de principios de 2001, "una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados".[8] En la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebró a mediados de 2001, los países reunidos declararon su propósito de "mejorar el acceso permanente de los PMA a los mercados mediante la prosecución del objetivo de un acceso libre de aranceles y no sujeto a contingentes para todos los productos de los PMA en los mercados de los países desarrollados".[9] Los Miembros de la OMC adoptaron este compromiso ese mismo año, más tarde, en la Conferencia Ministerial de Doha, en la que los Ministros de Comercio aprobaron en el párrafo 42 de su declaración "el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA".

Desde entonces, la cuestión ha provocado dos divisiones entre los Miembros. Una es la que separa a unos países que otorgan preferencias de otros, pues algunos de ellos consideran que el compromiso de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes es un objetivo que es aconsejable que figure entre los resultados iniciales de la Ronda de Doha y han puesto en vigor programas propios por anticipado. Otros países consideran que es un objetivo que puede ser incluido entre los resultados finales de una ronda; los Estados Unidos son el principal defensor de no formular un compromiso definitivo sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes hasta que no se haya completado la ronda en su totalidad. La segunda división es la que separa a unos PMA de otros, pues algunos de ellos disfrutan ya de un acceso al mercado de los Estados Unidos que se asemeja más que el de otros al acceso libre de derechos y de contingentes. La mayoría de los PMA del África Subsahariana reciben un trato de franquicia arancelaria para la mayoría de sus exportaciones a los Estados Unidos al amparo de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África, y Haití lo recibe al amparo tanto de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe como de programas especiales, pero los PMA asiáticos se encuentran todavía con aranceles NMF elevados para casi todas sus exportaciones de prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. Aunque todos los PMA están comprometidos en principio con la ampliación por los países desarrollados del trato de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para todos ellos, en la práctica, los PMA que ya disfrutan de algo parecido al acceso libre de derechos y de contingentes al mercado de los Estados Unidos se oponen a iniciativas que supondrían la ampliación del mismo trato a otros PMA.

Estas diferencias se reflejan en el Anexo F de la Declaración Ministerial de Hong Kong, en que figura la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados. En ella, los Ministros llegan a un compromiso, acordando que "los países desarrollados Miembros otorgarán … [a]cceso a los mercados libre de derechos y de contingentes con

carácter perdurable para todos los productos originarios de todos los PMA para el año 2008, o no más tarde del comienzo del período de aplicación". Así pues, este compromiso daba satisfacción a los Miembros que querían ampliar el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes de forma inmediata y a los que querían que formara parte del Acuerdo General. El compromiso también estaba limitado por una nueva cláusula que establecía que "[l]os Miembros que en este momento se enfrenten con dificultades para otorgar acceso a los mercados con arreglo a lo establecido *supra* otorgarán acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97% de los productos originarios de los PMA".[10] Esa cifra del 97% representa el porcentaje del total de líneas arancelarias y no el de su ponderación en función del comercio, lo que significa que un Miembro que aplique este compromiso podría excluir grandes volúmenes de comercio, en especial prendas de vestir, sensibles a las importaciones.

Algunos países han establecido programas de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes de forma autónoma. La Unión Europea estableció en 2001 el programa "Todo menos Armas", que ofrece un acceso a su mercado libre de derechos y de contingentes a todos los productos importados de todos los PMA distintos de armas y municiones. Entre los otros Miembros que establecieron programas para los PMA entre 2000 y 2010 no solo figuraban países desarrollados, como Australia, el Canadá y Nueva Zelandia, sino también Miembros en desarrollo, como China, la India, Marruecos, la República de Corea, la República Kirguisa, Singapur y el Taipei Chino. Los Estados Unidos no tienen un programa de acceso a su mercado libre de derechos y de contingentes para los PMA *per se*, pero los programas antes mencionados para Haití y los países del África Subsahariana otorgan este trato a la mayoría de los PMA. Los PMA asiáticos reciben un trato de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos a través del SGP, y la versión estadounidense de ese programa abarca una gama más amplia de productos para los PMA que para otros países en desarrollo. La principal laguna sigue siendo el acceso preferencial al mercado estadounidense de las prendas de vestir exportadas por PMA asiáticos, cuestión sobre la que volvemos más adelante.

Los Miembros de la OMC también han aprobado una exención que permite la concesión a los PMA de trato preferencial con respecto al comercio de servicios. Esta exención, aprobada en la Conferencia Ministerial de 2011, permite a los Miembros otorgar a los PMA mayor acceso a sus mercados de servicios incluso si al hacerlo se apartan del principio de trato NMF.[11] Estas preferencias deben ampliarse a todo el grupo de los PMA. No obstante, esa ventaja sigue siendo más potencial que real, pues ni se han pedido ni se han otorgado concesiones durante los primeros meses de 2013.

La eliminación gradual de los contingentes aplicados a los textiles y las prendas de vestir

El sector más importante de las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados que tradicionalmente recibe un trato preferencial es el de los textiles y el vestido. Ello es una consecuencia imprevista de los estrictos contingentes a la importación

que los países impusieron a principios del decenio de 1960, que posteriormente evolucionaron hasta convertirse en el Acuerdo Multifibras (AMF) de 1974. Estos contingentes, sumados a unos aranceles elevados, protegían a las ramas de producción de prendas de vestir de la Comunidad Europea, los Estados Unidos y otros países desarrollados frente a los productos de países en desarrollo con salarios más bajos. Los contingentes eran más importantes que los aranceles por dos motivos. El primero era el principio económico de que, en igualdad de circunstancias, los contingentes son más restrictivos que los aranceles. El segundo es que los contingentes se distribuyen entre países concretos y para los países que, en otras circunstancias, quizá no sean competitivos en esta esfera, los contingentes se parecen más a un acceso garantizado a un mercado restringido que a límites de su acceso a un mercado abierto.

Con el paso del tiempo, un sistema que originalmente tenía por finalidad proteger a las ramas de producción de textiles y prendas de vestir de los países desarrollados (y siguió teniendo ese objetivo hasta el final del proceso de eliminación gradual de los contingentes), de forma secundaria se convirtió en una forma híbrida de mercado administrado y ayuda exterior, que permitía a los países importadores asignar los contingentes a los socios preferidos. A mediados del decenio de 1980 estaban completando esta política con acuerdos preferenciales especiales. Estas iniciativas, tanto si se confirmaban a través de programas como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (Estados Unidos) como si se confirmaban como ALC con América Central y la República Dominicana, que sustituían al programa anterior, incluían normas de origen que alentaban la coproducción. El trato preferencial con respecto a los contingentes y los aranceles que se otorgaba a las prendas de vestir acabadas que se importaban de la Cuenca del Caribe se hacía depender de la incorporación de telas estadounidenses en esas prendas. Los Estados Unidos tenían programas similares en vigor con los países beneficiarios de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Igualmente, el programa "Todo menos Armas" de la Unión Europea para los PMA incluía normas de origen estrictas. Si los programas de contingentes de importación de prendas de vestir se habían convertido en una forma de ayuda exterior, estas normas eran el equivalente de una ayuda vinculada.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido es un instrumento aprobado en la Ronda Uruguay que sustituyó al Acuerdo Multifibras y eliminó gradualmente su sistema de contingentes entre 1995 y 2005. La eliminación de estos contingentes redujo mucho el valor del trato preferencial que se otorgaba a los países en desarrollo en virtud de programas tales como la iniciativa "Todo menos Armas" y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe así como el de los ALC que la Unión Europea y los Estados Unidos negociaban a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990. Estas iniciativas otorgaban todavía un trato arancelario preferencial, que podía ser muy importante en el caso de productos que, en caso contrario, estarían sometidos a aranceles del 15% al 20% o más, pero al ponerse fin a los contingentes el resultado era determinado mucho más por la competitividad de los países que por el acceso que los contingentes garantizaban. En algunos casos, cumplir los términos de un acuerdo o un arreglo preferencial podía en realidad hacer que las

importaciones procedentes del país beneficiario fueran menos competitivas; tal cosa podía suceder si la diferencia entre el precio de los insumos que cumplían las normas de origen y el de los insumos que no tenían que cumplir esas normas era mayor que el margen de preferencia entre el arancel NMF y el arancel preferencial.

En el cuadro 13.3 se muestra cómo la eliminación gradual de los contingentes del Acuerdo Multifibras condujo a una consolidación del mercado mundial de prendas de vestir. En el cuadro se informa de las cuotas de mercado que tenían los principales proveedores cinco años antes de que se iniciara la eliminación gradual del Acuerdo Multifibras (1990), las que tenían a mitad del proceso (2000) y las que tenían cinco años después de haberse completado (2010). Las economías que figuran en el cuadro representaban el 47,0% de las exportaciones mundiales de prendas de vestir en 1990, el 58,3% en 2000 y el 64,9% en 2010. En 1990, ningún país llegaba a representar un 10% del mercado mundial de prendas de vestir. En el caso de algunas de las economías en desarrollo de Asia que tenían unos niveles altos de renta, estaba disminuyendo su cuota de mercado en esa época, al tratarse de una rama de producción en la que se hace un uso intensivo de mano de obra y en la que los países con salarios más elevados se encuentran en desventaja. La reducción más aguda se produjo en Hong Kong, China, que pasó de ser el segundo proveedor más importante (después de China) en 1990 a tener un porcentaje insignificante del mercado mundial en 2010. La participación de otros productores que en 1990 tenían cuota de mercado relativamente altas, disminuyó en gran medida, o bien a lo largo de los siguientes 10 años o bien después de 2000, y otros más consiguieron mantener unas cuotas de mercado más o menos estables a lo largo de todo el período. Un pequeño número de países de Asia vio cómo sus exportaciones crecían rápidamente en términos absolutos y relativos. La participación de China en el mercado mundial de prendas de vestir se duplicó entre 1990 y 2000, y volvió a duplicarse durante el siguiente decenio.

Esta consolidación del mercado de prendas de vestir contribuyó a que se desataran fricciones entre distintos grupos de PMA. Como antes se analizó, la mayoría de los PMA del África Subsahariana recibían un acceso al mercado de los Estados Unidos parecido al acceso libre de derechos y de contingentes en virtud de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África, y Haití se beneficiaba de otros programas, pero los Estados Unidos no otorgaban un trato preferencial a las prendas de vestir importadas de PMA de Asia, como Bangladesh y Camboya. Las propuestas de ampliar el acceso libre de derechos y de contingentes a todos los productos que los Estados Unidos importaban de todos los PMA, sea a través de negociaciones en Ginebra o de iniciativas legislativas en Washington, separaba a los países en desarrollo de África (y en especial a los PMA de la región) de los PMA de Asia. El sector de los textiles y el vestido ya no está sujeto al mismo grado de administración que cuando estaba todavía en vigor el sistema de contingentes del Acuerdo Multifibras, pero no obstante sigue siendo un campo que inspira cálculos y maniobras de suma cero.

Cuadro 13.3. Exportaciones de prendas de vestir de determinados Miembros de la OMC, 1990-2010

	1990		2000		2010	
	Valor en millones de $EE. UU.	Cuota (%)	Valor en millones de $EE. UU.	Cuota (%)	Valor en millones de $EE.UU.	Cuota (%)
Cuotas en aumento						
China	9669	8,9	36071	18,3	129838	36,9
Bangladesh	643	0,6	5067	2,6	15660	4,5
Turquía	3331	3,1	6533	3,3	12760	3,6
India	2530	2,3	5965	3,0	11246	3,2
Viet Nam	–	–	1821	0,9	10839	3,1
Cuotas estables						
Pakistán	1014	0,9	2144	1,1	3930	1,1
Malasia	1315	1,2	2257	1,1	3880	1,1
Túnez	1126	1,0	2227	1,1	3043	0,9
Seis países africanos[a]	627	0,6	1580	0,8	1983	0,6
Cuotas en disminución entre 2000 y 2010						
Indonesia	1646	1,5	4734	2,4	6820	1,9
Estados Unidos	2565	2,4	8629	4,4	4694	1,3
México	587	0,5	8631	4,4	4363	1,2
Sri Lanka	638	0,6	2812	1,4	3491	1,1
Camboya	970	0,9	3014	1,5	3041	1,0
Honduras	64	0,1	2275	1,2	2915	0,8
El Salvador	184	0,2	1673	0,8	1697	0,5
Cuotas en disminución entre 1990 y 2010						
Tailandia	2817	2,6	3759	1,9	4300	1,2
Corea, República de	7879	7,3	5027	2,5	1610	0,5
Taipei Chino	3987	3,7	3015	1,5	963	0,3
Hong Kong, China[b]	9266	8,6	9935	5,0	417	0,1

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos ofrecidos por la OMC en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/section2_e/ii70.xls. Algunos datos incluyen estimaciones de la Secretaría de la OMC y/o exportaciones importantes de zonas de elaboración.

Nota: Las cuotas son los porcentajes de las exportaciones mundiales totales. [a]Los seis países africanos son Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mauricio y Swazilandia. [b]Solo incluyen las exportaciones nacionales, no las reexportaciones. Por "cuotas estables" se entiende aquí que ha habido un cambio (aumento o disminución) no superior a 0,2 puntos porcentuales entre un período y el siguiente.

Cuestiones de carácter jurídico que plantea la discriminación

Las cuestiones jurídicas que plantea la discriminación parten de una premisa sencilla: estos acuerdos y programas son incompatibles fundamentalmente con la norma básica del sistema de la OMC. El artículo I del Acuerdo General obliga a todos los Miembros a otorgar

un trato NMF universal y sin condiciones a todos los demás Miembros, pero los negociadores del GATT de 1947 eran realistas desde el punto de vista político e introdujeron cuatro disposiciones "políticas" en el Acuerdo que permitían a los países apartarse del artículo I y otras normas. Estas disposiciones permiten una excepción en favor de las medidas adoptadas por un país para proteger los intereses de su seguridad (artículo XXI); permiten que un país no reconozca a otro su situación jurídica en el marco del GATT/OMC (artículo XXXV del Acuerdo General,[12] ahora artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC); "amparen" los acuerdos preferenciales que estaban en vigor en 1947 (enumerados en los anexos A a F del Acuerdo General); y prevean la negociación de nuevas preferencias bajo la forma de ALC o uniones aduaneras (artículo XXIV).

Los ACR están ahora permitidos y sujetos a disciplina por una serie de normas, acuerdos y decisiones de la OMC. Además del artículo XXIV heredado del GATT, y de la Cláusula de Habilitación, hay que incluir el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994, el artículo V del AGCS (el equivalente en la esfera de los servicios del artículo XXIV del Acuerdo General), y, como se verá más adelante, el Mecanismo de Transparencia puesto en marcha en 2006. Además de estos elementos permanentes dentro del sistema jurídico de la OMC, los Miembros también pueden aprobar exenciones para determinados programas preferenciales específicos.

Las opiniones ambivalentes que los economistas manifiestan con respecto a la discriminación, como antes se ha indicado, tienen su equivalente en la legislación sobre los ACR y en la diplomacia correspondiente. Por un lado, los instrumentos antes enumerados establecen las normas que deben cumplir los ACR y los someten a requisitos de transparencia y a vigilancia. Por otro lado, ni las partes contratantes del GATT ni los Miembros de la OMC han constatado nunca que un ACR no estuviera en conformidad con las obligaciones de las partes o han exigido derogar, ajustar o renegociar un acuerdo. En términos más sencillos, en la OMC todos los Miembros están preparados para cuestionar los ACR de cualquier otro Miembro, pero ninguno de ellos ha querido sentar un precedente que permitiera que el cuestionamiento pudiera desembocar en el rechazo de un ACR, ni negociado por ellos mismos ni negociado por otros.

Los requisitos que deben cumplir los ACR

Las disposiciones del artículo XXIV del Acuerdo General establecen el marco legal que permite conciliar los ACR con los principios generales del GATT de los que se aparten. Los ACR son permisibles si cumplen dos requisitos. El menos polémico de estos requisitos establece que los aranceles y las reglamentaciones comerciales que afecten a terceros países y que se "apliquen en el momento en que se establezca" un ACR "no sean en conjunto ... de una incidencia general más elevada ... que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes" antes de su formación. En la práctica, esta disposición solo afecta a las uniones aduaneras. A veces, estos acuerdos pueden tener por resultado que se eleven los aranceles aplicados a las importaciones de terceros países, como cuando un nuevo país se adhiere a uno de ellos y eleva los aranceles que aplica a algunos artículos, que

anteriormente eran de un nivel inferior al del arancel exterior común.[13] Los terceros países deben ser compensados por cualquier incremento de los aranceles mediante la reducción de otros aranceles en el arancel externo común de la unión aduanera. Por ejemplo, cada vez que se ha producido una nueva ampliación de la Unión Europea se han producido negociaciones con respecto a este tipo de compensación y la Unión en conjunto ha "pagado" por la adhesión de un nuevo miembro.

El requisito más polémico del artículo XXIV del Acuerdo General es el establecido en su párrafo 8, según el cual los ALC y las uniones aduaneras deben eliminar "los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos". El problema es que el texto no contiene ninguna definición o norma que determine qué quiere decir "lo esencial de los intercambios comerciales". Aunque en varios momentos de la historia del GATT y de la OMC se han hecho propuestas para aclarar esta disposición y establecer criterios más estrictos en términos cualitativos más que cuantitativos (que determinen, por ejemplo, qué porcentaje de líneas arancelarias debe estar abarcado o qué porcentaje del comercio mundial o qué combinación de sectores de productos), no se ha adoptado ninguna formalmente. Por consiguiente, los ACR se han examinado hasta el momento caso por caso, sin que se hayan establecido directrices generales que expliquen los términos directos del párrafo 8 del artículo XXIV. Lo más que se puede decir con verdadera confianza es que la frase imprecisa "lo esencial de los intercambios comerciales" permite algunas excepciones. Estas mismas observaciones son aplicables a la disposición correspondiente del AGCS, el artículo V.

Dos normas muy generales parece que regulan la posturas que los países adoptan al examinar ACR. La primera es que los países que no han negociado ningún ACR es más probable que adopten una postura de "interpretación estricta" de los requisitos del artículo XXIV y que se muestren críticos (por ejemplo) con las exclusiones generales de la agricultura o de otros sectores del ámbito de cobertura de productos. Esta norma general es ahora menos importante ya que todos los Miembros de la OMC o bien han concluido o están en proceso de negociar al menos un ACR. La segunda norma general sigue siendo válida: los Miembros tienden a interpretar las normas de la forma que mejor conviene al tipo de acuerdos que están negociando, pero pueden adoptar una opinión más estricta con respecto a los acuerdos de terceros países que se alejen de sus propios modelos. Aparte de estas generalizaciones, Crawford y Lim (2011: 8) resumen de este modo las posturas de los principales actores:

> [A]lgunos Miembros han presionado para que se haga una interpretación más estricta de las disciplinas vigentes del GATT, mientras que otros han defendido un planteamiento más flexible. Australia; Hong Kong, China; el Japón; la India; Nueva Zelandia y, en menor grado, Corea (es decir, Asia y Australasia) defienden una reglamentación estricta, mientras que el Canadá, la CE, la Argentina, el Brasil y Turquía tienden a adoptar una postura más flexible. Los Estados Unidos, aunque partidarios de un examen más a fondo de todos los ACR, en general han

> adoptado la postura de que el artículo XXIV del GATT y el artículo V del AGCS establecen un conjunto equilibrado de derechos y obligaciones que debe mantenerse sin cambios.

Los Miembros examinan, cuestionan y critican los ACR concluidos por los otros Miembros, pero solo hasta cierto punto. Las normas del GATT y de la OMC no exigen que estos acuerdos sean aprobados formalmente, pero tampoco permiten expresamente que se rechacen los que no cumplen esas normas. "Durante los años del GATT, solo el acuerdo entre la República Checa y Eslovaquia fue considerado unánimemente acorde con el artículo XXIV" -como señala Lacarte (2011: 79)- aunque "otros acuerdos fueron aprobados sin reservas". Las cosas no han mejorado en el marco de la OMC, en el que "ni un solo acuerdo se ha considerado conforme con el artículo XXIV, quedando todos ellos en un limbo legal pendientes de una aprobación que nunca llega" y "]l]os gobiernos tácitamente han convenido abstenerse de discutir los acuerdos de los demás" (*Ibid.*).

Mecanismo de Transparencia

Los Miembros de la OMC no se han apartado de la práctica establecida en el GATT de dejar a los ACR en una especie de limbo, ni aprobados expresamente ni condenados formalmente, pero han adoptado un planteamiento más estable para reunir y examinar información sobre estos acuerdos. El Mecanismo de Transparencia, que el Consejo General aprobó a finales de 2006[14], prevé el pronto anuncio de la negociación de un ACR, la notificación de los ACR que produzcan estas negociaciones y su examen por los Miembros. El Mecanismo hace que el proceso de examen tenga un carácter más ordinario. El antiguo sistema exigía el establecimiento de un grupo de trabajo para cada ACR, cuya fuente principal de información eran las partes en el acuerdo. Con este nuevo arreglo, la Secretaría prepara información sobre cada nuevo ACR, para su examen por un comité permanente.

Este Mecanismo se estableció en cumplimiento del mandato del párrafo 29 de la Declaración Ministerial de Doha y es el único "resultado inicial" de la Ronda. Así pues, es análogo de muchas formas al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), que fue un resultado inicial del examen a mitad de período de la Ronda Uruguay (véase el capítulo 8). Como el MEPC, el Mecanismo de Transparencia tiene por finalidad ofrecer información más completa a los Miembros en general sobre las prácticas comerciales concretas de los otros Miembros. Este nuevo arreglo, que se puede considerar un MEPC sin las PC finales, se diferencia del MEPC en que se centra muy en concreto en un tipo de política y que solo entra en funcionamiento cuando es necesario y no periódicamente. Estos dos mecanismos demuestran que los Miembros tienden a reducir los resultados iniciales de una ronda a cuestiones sistémicas más que a acuerdos que afecten directamente al comercio.

El procedimiento del Mecanismo de Transparencia se inicia cuando las partes en un ACR notifican a la Secretaría un acuerdo, a lo que sigue la preparación por la Secretaría de una

presentación fáctica. Esta presentación constituye la base para un examen por el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR).[15] Los Miembros pueden presentar preguntas por escrito a las partes en el acuerdo, y se espera que las partes respondan por escrito antes de la reunión del CACR. También están obligados a notificar los cambios que afecten a la aplicación de un ACR, como la adhesión de un nuevo miembro. Si el acuerdo abarca también el comercio de servicios, los Miembros deben hacer una notificación adicional de conformidad con el artículo V del AGCS.[16] Las partes también tienen que presentar a la OMC un informe sobre la realización de los compromisos de liberalización que se establezcan en el ACR al final del período de aplicación de este acuerdo.

El Mecanismo de Transparencia prevé también el examen y revisión de su contenido. En 2011, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas Dennis Francis (Trinidad y Tobago) informó de las negociaciones relativas a los cambios propuestos en su funcionamiento. La mayoría de las propuestas afectaban a cuestiones marginales, como si las notificaciones debían hacerlas conjuntamente las partes en un ACR y qué plazos debían establecerse para las etapas concretas del proceso.[17] En el examen no se propuso ninguna alteración fundamental del objetivo y el funcionamiento del Mecanismo.

El Mecanismo de Transparencia tiene como complemento el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR), una base de datos general con todos los ACR notificados.[18] Puesto en funcionamiento en 2009, este recurso en línea permite a los usuarios buscar y extraer la información disponible sobre todos los ACR notificados, así como sobre el proceso de examen de un ACR concreto. En 2012 la OMC lanzó una iniciativa similar, la base de datos sobre Arreglos Comerciales Preferenciales.[19] También incluye información detallada sobre el trato diferenciado que los Miembros otorgan en virtud del SGP y otros programas.

Exenciones y problemas que suscita el trato preferencial

El fundamento jurídico de los programas de comercio preferencial es distinto del de los ACR. Mientras que el artículo XXIV del Acuerdo General es un elemento orgánico y permanente del sistema de la OMC, los programas preferenciales se basan en exenciones. La más importante de estas exenciones es la Cláusula de Habilitación de 1979, que establece una exención permanente en favor del SGP. Otros programas preferenciales gozan de exenciones válidas durante un tiempo limitado. Como se resume en el cuadro 13.4, siete exenciones databan de la etapa del GATT y primeros años de la etapa de la OMC y habían expirado en 2013, y otras 10 exenciones estaban todavía en vigor. Algunas de estas exenciones son prórrogas de anteriores instrumentos que originalmente habían sido aprobados en fecha tan lejana como 1948.

Cuadro 13.4. Exenciones en la OMC para arreglos comerciales preferenciales

	Decisión	Expiración
Vigentes		
Trato Arancelario Preferencial para los Países Menos Adelantados	15 de junio de 1999	30 de junio de 2019*
Trato Preferencial a los Servicios y los Proveedores de Servicios de los Países Menos Adelantados	17 de diciembre de 2011	17 de diciembre de 2026
Canadá - CARIBCAN	14 de octubre de 1996	31 de diciembre de 2013*
Unión Europea - Acuerdo de Asociación ACP-CE	14 de noviembre de 2001	***
Unión Europea - Aplicación del régimen preferencial autónomo de la UE a los países de los Balcanes Occidentales	8 de diciembre de 2000	31 de diciembre de 2016*
Unión Europea - Aplicación del régimen preferencial autónomo a Moldova	7 de mayo de 2008	31 de diciembre de 2013
Estados Unidos - Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África	27 de mayo de 2009	30 de septiembre de 2015
Estados Unidos - Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos	14 de octubre de 1996	31 de diciembre de 2014*
Estados Unidos - Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe	15 de noviembre de 1995	31 de diciembre de 2014*
Estados Unidos - Antiguo Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico	8 de septiembre de 1948	31 de diciembre de 2016*
Expiradas		
Comunidad Europea/Francia - Acuerdos Comerciales con Marruecos	14 de octubre de 1996	**
Comunidad Europea - Cuarto Convenio de Lomé entre los países ACP y la CE	14 de octubre de 1996	29 de febrero de 2000
Comunidad Europea - Régimen de Transición para los Contingentes Arancelarios Autónomos de las CE sobre las Importaciones de Bananos	14 de noviembre de 2001	31 de diciembre de 2005
Preferencias otorgadas por las Comunidades Europeas a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Unión de los Estados de Serbia y Montenegro, la ex República Yugoslava de Macedonia	28 de julio de 2006	31 de diciembre de 2011
Sudáfrica - Párrafo 4 del artículo I del GATT de 1994	14 de octubre de 1996	31 de diciembre de 1997
Suiza - Preferencias otorgadas a Albania y a Bosnia y Herzegovina	18 de julio de 2001	31 de marzo de 2004
Turquía - Régimen preferencial para Bosnia y Herzegovina	8 de diciembre de 2000	31 de diciembre de 2006

Fuente: Secretaría de la OMC.

Notas: La mayoría de estas exenciones se refieren a la aplicación del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General, pero algunas, de forma adicional o alternativa, eximen de la aplicación del párrafo 4 del artículo I, del artículo XIII, y de los párrafos 1 y 2 del artículo XIII del Acuerdo General. * La exención original expiró; la fecha de expiración que se recoge es la de una posterior renovación. ** Hasta la entrada en vigor del ACR entre la UE y Marruecos. *** 31 de diciembre de 2007 o en la fecha de entrada en vigor del nuevo régimen arancelario de la UE.

Los Miembros de la OMC dudan en criticar directamente un ACR concluido por otro Miembro, pero no son tan reticentes en el caso de los programas comerciales preferenciales. Además de los divergentes puntos de vista de los PMA sobre el acceso preferencial al mercado estadounidense de prendas de vestir, como antes se examinó, pueden aquí citarse otros dos conflictos para ilustrar la dinámica. Durante varios años, los Estados Unidos incumplieron

técnicamente sus obligaciones en el marco de la OMC debido al retraso que se produjo en la aprobación de sus peticiones de exenciones nuevas o renovadas para tres programas de comercio preferencial: la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA) y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA). En 2005 había expirado la exención que amparaba a la CBERA, a finales de 2001 había expirado la que amparaba a la ATPA y la AGOA no había sido amparada todavía por una exención en el marco de la OMC. Hasta el 24 de marzo de 2009, el Consejo del Comercio de Mercancías no aprobó la concesión de estas exenciones. La principal dificultad había sido la insistencia del Paraguay en ser incluido entre los países beneficiarios de la ATPA. Esto hubiera requerido una modificación de la ley estadounidense, que solo designaba como beneficiarios del programa al Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y el Perú. En 2008, un cambio de gobierno en el Paraguay propició la decisión de retirar sus objeciones. El Estado Plurinacional de Bolivia también había puesto dificultades tras ser eliminado del programa de la ATPA en 2008, y durante algún tiempo amenazó con bloquear la aprobación de estas exenciones salvo que recuperara su condición de beneficiario de la ATPA, pero finalmente se sumó al consenso.

Otra diferencia más enconada se produjo a causa del programa SGP de la CE, que incluía disposiciones destinadas a promover el cumplimiento de políticas ambientales, laborales y de lucha contra las drogas. La reglamentación del SGP durante el período comprendido entre 1999 y 2001[20] preveía incentivos para recompensar a los países de América Central y del Sur que cooperasen en la lucha contra el tráfico de drogas, así como incentivos para cualquier beneficiario del programa SGP cuya condición de tal dependiera de que el gobierno incorporara en su legislación las normas de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo relativas al derecho de organización y de negociación colectiva y al establecimiento de una edad mínima de admisión al empleo. Las reglamentaciones también preveían una limitación de los beneficios para los países que permitieran la esclavitud o el trabajo forzoso, la exportación de mercancías fabricadas en las prisiones, la insuficiencia de los controles aduaneros para combatir el tráfico de drogas, el incumplimiento de los convenios internacionales sobre blanqueo de dinero o el quebrantamiento de los objetivos señalados por los convenios internacionales relativos a la conservación y gestión de los recursos pesqueros, entre otros objetivos.

La India presentó una reclamación ante el Órgano de Solución de Diferencias en 2002, alegando que estas condiciones creaban dificultades indebidas para las exportaciones de la India y violaban los compromisos asumidos por la CE en el marco de la Cláusula de Habilitación. El Grupo Especial de solución de diferencias que examinó el asunto formuló unas conclusiones contrarias al programa SGP de la CE en 2003, y en 2004 el Órgano de Apelación confirmó parte de las conclusiones del Grupo Especial. Por otro lado, el Órgano de Apelación convino en que el régimen relativo a las drogas no estaba justificado de conformidad con la Cláusula de Habilitación porque no se establecía en la medida ningún criterio objetivo que permitiera a otros países en desarrollo que estuvieran igualmente afectados por el problema de las drogas ser incluidos como beneficiarios. Por otro lado, también concluyó que las diferencias en el trato arancelario de los beneficiarios del

programa SGP no siempre constituían un trato discriminatorio, ya que la Cláusula de Habilitación permitía la concesión de diferentes preferencias arancelarias a productos originarios de diferentes beneficiarios del programa SGP cuando las preferencias arancelarias pertinentes respondieran positivamente a una necesidad particular de desarrollo, financiera o comercial y se pusieran a disposición de todos los beneficiarios que tuvieran esa necesidad en base a normas objetivas. La Comunidad Europea derogó el régimen especial para combatir la producción y el tráfico de drogas en 2005 y prorrogó un nuevo reglamento que cumplía las recomendaciones y resoluciones del OSD. La India manifestó sus dudas y se reservó el derecho de volver sobre esta cuestión en el futuro.

Un analista observó con precaución que "es difícil predecir en qué medida este caso puede significar el inicio de un planteamiento más intrusivo de los organismos de solución de diferencias de la OMC de la utilización de las medidas comerciales unilaterales", ya que la decisión "solamente tiene consecuencias directas para el programa SGP de la UE" (Harrison, 2007: 117). No obstante, especulaba con que podría representar "el inicio de una 'prueba' jurídica, en virtud de la cual se podría calibrar la legitimidad de las condiciones para disfrutar de los esquemas SGP basadas en el respeto de los derechos humanos", y que "hacer depender el disfrute de los esquemas SGP del respeto de los derechos humanos sería más probable que se considerara legítimo si las preferencias se otorgaran, se revisaran y se retiraran sobre la base de convenios internacionales sobre los derechos humanos" (*Ibid.:* 116).

La política de los ACR

Patterson (1966: 4) observaba en su clásico estudio de los primeros años del GATT que los argumentos "más persistentes" en favor de los ACR y de otras formas de discriminación en su época "eran fundamentalmente políticos más que económicos". Lo mismo podría decirse de los ACR en la etapa de la OMC. Cualquier forma de discriminación tiene inherentemente más carácter político que cualquier iniciativa no discriminatoria. Los ACR oscilan entre tener un carácter sutilmente político a tenerlo abiertamente político, y los objetivos estratégicos que inspiran su negociación pueden oscilar entre los de índole cooperativa y los de índole coercitiva.

Esto no equivale a decir que solo los ACR son políticos y que el sistema multilateral de comercio, en sí mismo, está disociado del orden internacional general del que forman parte. Como se examinó en el capítulo 2, el establecimiento y el desarrollo del sistema del GATT, o su posterior sustitución por el sistema de la OMC, solo se puede entender si se tiene en cuenta la alta política. Sin embargo, el aumento de la discriminación en el sistema de comercio puede considerarse una nueva prueba de los cambios en la distribución mundial del poder. Puede trazarse aquí una semejanza con la trayectoria seguida por el sistema de comercio durante la hegemonía del Reino Unido y de los Estados Unidos, cada uno de los cuales experimentó una evolución comparable en la forma en que estructuraron sus acuerdos bilaterales. Los tratados que los británicos empezaron a negociar en 1860 y los acuerdos de reducción de los aranceles que los Estados Unidos empezaron a negociar en 1934, incluían,

en ambos casos, cláusulas NMF que constituían el fundamento de los sistemas multilaterales en sus respectivas épocas. Ambos países hegemónicos optaron posteriormente por alternativas discriminatorias cuando perdieron competitividad. El Reino Unido, desde finales del siglo XIX y culminando con la serie de Preferencias Imperiales restrictivas que se negociaron en la Conferencia de Ottawa de 1932, pasó de negociar acuerdos bilaterales de carácter no discriminatorio a negociar acuerdos discriminatorios en el marco del Commonwealth, que amenazaban con anular los primeros. Los Estados Unidos, a su vez, empezaron negociando ALC durante un período en el que había serias dudas sobre la capacidad competitiva de los Estados Unidos frente al Japón, y algunos han considerado que la proliferación de ACR durante los últimos decenios eran una muestra del declive del interés de los Estados Unidos por apoyar el sistema multilateral.

La relación entre el declive relativo de los Estados Unidos y el aumento de la discriminación dentro del sistema ha sido durante mucho tiempo motivo de activo debate entre los especialistas en ciencias políticas, un grupo cuya opinión colectiva sobre los ACR puede ser tan ambivalente como la de los economistas y de los juristas. "Aunque las pruebas disponibles indican que [los acuerdos comerciales preferenciales] se multiplicaron a medida que se erosionaba la hegemonía" -Mansfield y Milner (1999: 620) señalaban en un artículo de principios de la etapa de la OMC- "sigue siendo motivo de discusión qué explica esta relación, cómo influye sobre las consecuencias del regionalismo en el bienestar y si el declive de la hegemonía ha influido en anteriores episodios de regionalismo". Expertos posteriores no han resuelto estas preguntas, cuya respuesta puede que tenga tanto que ver con las hipótesis de cada uno sobre la forma en que funciona el mundo como con las pruebas empíricas concretas.

Los ACR como instrumentos de alta política

Las diferencias entre los ALC y las uniones aduaneras van más allá de los aranceles que imponen a los terceros. A primera vista, una unión aduanera parece ser un ALC en el que se ha adoptado la medida adicional de establecer un arancel externo común para todos sus miembros. No obstante, ese punto de partida puede dar origen a más y mayores diferencias. Establecer un arancel externo común puede ser un primer paso hacia una integración más estrecha de las políticas comerciales de los miembros, lo que puede dar origen a que actúen como bloque en las negociaciones con terceros. En algunos casos, una unión aduanera puede ser precursora de la consolidación en un solo país. La unificación económica y política puede plantearse o bien simultáneamente (como en el caso de la Constitución de los Estados Unidos de 1788)[21] o bien de forma secuencial (como en el caso de la *Zollverein* alemana en el siglo XIX).[22] La Unión Europea puede considerarse parte de un proceso similar en virtud del cual la unificación económica es precursora de una consolidación política gradual, si bien incompleta.

En los planteamientos que pueden encontrare en las distintas regiones con respecto a los ACR hay algunas constantes históricas. Siempre tuvieron defensores en Europa y América Latina, y durante algún tiempo también en el Oriente Medio, pero durante decenios los Estados Unidos los consideraron con mucha reticencia y son un fenómeno de muy reciente

aparición en Asia. Francia propuso repetidas veces antes de la segunda guerra mundial una integración económica europea, con el objetivo de aliviar los conflictos económicos y políticos, y funcionarios franceses mantuvieron incluso su interés aunque la guerra siguiera su curso y ellos estuvieran exiliados (Naciones Unidas, 1947: 22 a 24). En una época en la que cabría pensar que otras cuestiones impedirían las consideraciones de la baja política, el Gobierno francés pidió en 1944 que la Sociedad de Naciones (también en el exilio) realizara un estudio del problema de las uniones aduaneras (*Ibid.:* v). Los países de América Latina exploraron la opción de los ACR de forma intermitente en los decenios posteriores a la independencia, en especial durante los períodos entre guerras. La Argentina y Chile hicieron numerosas propuestas de uniones regionales en los decenios de 1920 y 1930 y varios grupos de países de la región llegaron a acuerdos bilaterales o subregionales entre 1933 y 1943. En cuanto al Oriente Medio, los ACR han sido considerados un instrumento de la solidaridad panárabe desde la disolución del Imperio Otomano.

La postura de los Estados Unidos sobre la discriminación durante gran parte del siglo XX derivó de su oposición al sistema de Ottawa. Aparte de un trío excepcional de acuerdos preferenciales derivados de la Guerra de 1899 entre España y los Estados Unidos (es decir, con Cuba, Filipinas y Puerto Rico), y de la nueva responsabilidad que asumieron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (es decir, el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico), los Estados Unidos ordenaron su comercio sobre la base de un trato NMF estricto durante los primeros años del sistema del GATT. "A lo largo de toda la historia de la negociación de la Carta [de La Habana] y del [GATT]" -señaló Brown (1950: 279)- "el liderazgo de los Estados Unidos se dirigió hacia la eliminación de las preferencias".

Cuando los países se reunieron después de la guerra para negociar la Carta de La Habana y el GATT llegaban a la mesa de negociación, pues, con diferentes experiencias y expectativas sobre el papel que los acuerdos discriminatorios podían desempeñar en el mundo de posguerra. Francia, los países de América Latina y la República Libanesa esperaban promover programas de integración regional y, cada uno por su parte, presionaba para que se incluyeran disposiciones que permitieran acuerdos regionales. Desde el punto de vista de los negociadores de los Estados Unidos, la discriminación era tan mala como la protección y, por eso, defendían una disposición que estableciera un trato NMF estricto. El debate se centró principalmente en la noción claramente establecida de las uniones aduaneras, pero "la delegación del Líbano abrió una línea de pensamiento bastante distinta" cuando "propuso que se permitiera a los miembros establecer 'zonas de libre comercio' dentro de las que los participantes tendrían una libertad casi total de comercio pero que no tendrían un arancel único común frente a otros países". El concepto de ALC "fue calurosamente apoyado por Francia dado el deseo francés de que se establecieran acuerdos de ese tipo en Europa" y "los Estados Unidos aprobaron el principio general" (Brown, 1950: 155 y 156). En la diplomacia que produjo la Carta de La Habana y el GATT, Chile era un defensor importante de las excepciones regionales y en esa diplomacia "presionó mucho para lograr una excepción general a la norma de la nación más favorecida que permitiese a los países de América Latina seguir otorgando ventajas particulares a sus vecinos" (*Ibid.*: 72).

Otro motivo de preocupación relacionado con el anterior eran los esfuerzos de las grandes potencias no solo por negociar ACR ellos mismos sino por alentar la integración económica de regiones en las que esperaban promover la prosperidad y la estabilidad. Tal era el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos después de la segunda guerra mundial, cuando los imperativos de los primeros años de la Guerra Fría pusieron en entredicho su antigua oposición a los acuerdos comerciales discriminatorios. A pesar de que la integración de Europa Occidental pudiera tener algunos costes económicos para ellos, los Estados Unidos tenían fuertes razones políticas para apoyar los pasos que Francia, Alemania y sus vecinos estaban dando hacia la unidad económica. Por su parte, los estadistas de la Unión Europea alientan desde entonces a los países de otras regiones a emular su planteamiento para lograr la paz y la unión política mediante la integración económica.

El final del colonialismo constituyó otro motivo para la negociación de ACR Norte-Sur, al incitar a los antiguos países metropolitanos a concluir acuerdos con sus anteriores colonias. El ACR que la Unión Europea firmó con la República de Corea, que entró en vigor en 2011, es la única excepción a una regla general en virtud de la cual todos los acuerdos que la Unión Europea negoció hasta 2012 tenían por interlocutores otros países de Europa (todos los cuales son candidatos reales o potenciales a sumarse a la UE) o antiguas colonias, protectorados o territorios bajo el mandato de uno o más Estados miembros de la UE. Fuesen en su momento parte de los imperios belga, británico, francés, portugués o español, la mayoría de los ACR que la Unión Europea negoció tenía por interlocutores países que tenían relaciones especiales con los antiguos países coloniales y, a través de ellos, con la Unión en general. No obstante, a principios de 2013 esta pauta pareció haberse roto a causa de las negociaciones previstas con el Japón y los Estados Unidos.[23] Por su parte, la decisión del Japón de negociar un ACR con el Perú estuvo indudablemente influida por la presencia de una gran comunidad japonesa emigrada a ese país.

Los ACR pueden ser un instrumento no solo para la paz sino para establecer alianzas. Cuando los Estados Unidos empezaron a negociar acuerdos de reducción de los aranceles en el decenio de 1930 sus interlocutores eran principalmente países que se unirían a los Aliados, o los apoyarían, en la guerra que se avecinaba, y durante este conflicto Washington y Ottawa estudiaron la posibilidad de establecer un acuerdo de libre comercio. La negociación de ALC está muy asociada al conjunto de objetivos de los Estados Unidos en el Oriente Medio, que combina la promoción de la paz en la región con la oposición al terrorismo y la búsqueda de la seguridad energética de los Estados Unidos.[24] El primer ALC que los Estados Unidos negociaron fue con Israel, y Jordania fue (después del Canadá y de México) el cuarto socio de los Estados Unidos en un ALC. La importancia de los ACR en la política estadounidense con respecto a esta región aumentó cuando el Presidente George W. Bush (2003) propuso "el establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y Oriente Medio en el plazo de un decenio". Esta política llevó a que se concluyeran ALC con el Reino de Bahrein, con Marruecos y con Omán, así como a las fracasadas negociaciones con los Emiratos Árabes Unidos[25] y a las negociaciones exploratorias con Egipto y el Estado de Kuwait. Incluso las negociaciones de ALC con países fuera del Oriente Medio se vincularon con estas cuestiones, pues fueron un factor tanto en la negociación del ALC con Australia como en la

última etapa de la negociación del ALC entre los Estados Unidos y Chile.[26] Por ejemplo, Siracusa (2006: 45) observó que el ALC entre los Estados Unidos y Australia era "considerado en general como una recompensa por la lealtad de Australia en la guerra contra el terrorismo".[27] Nueve de los 14 países con los que los Estados Unidos negociaron ALC entre 2003 y 2006 formaban parte de la Coalición de Voluntarios en el Iraq; tres de los restantes cinco países eran Estados árabes moderados o países con mayoría musulmana que se consideraban socios en el proceso de paz en el Oriente Medio.

Los ALC que China y el Taipei Chino negociaron antes de 2010 estaban también condicionados por la cuestión del reconocimiento diplomático de estos dos Miembros de la OMC. Esa competencia era especialmente intensa en América Latina (véase Erikson y Chen, 2007). Por ejemplo, la negociación de un ALC entre China y Costa Rica "se inició oficialmente solo un año después de que el pequeño país de América Latina cambiara de alianza con China y rompiera con Taiwán" (Gao, 2010: 9). Estas cuestiones también inspiraron los esfuerzos del Taipei Chino por negociar un ALC con el Paraguay en 2004. El hecho de que el Paraguay reconociese al Taipei Chino, pero sus socios en el MERCOSUR reconociesen a China, complicaba los esfuerzos por concluir un ALC (Bishop, 2004). La competencia entre las dos orillas con motivo de los ACR disminuyó con la conclusión del Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre Beijing y Taipei en 2010. Además de ser un ALC, esta iniciativa opera como marco gracias al cual se espera que China deje de oponerse a que el Taipei Chino negocie ALC con terceros países (Jennings, 2010).

Utilización de los ACR como elemento de presión y como elemento de relación

El hecho de que las mayores economías se centren en las economías más pequeñas como socios en los ACR es de una lógica aplastante. Desde la perspectiva de un país pequeño y relativamente dependiente del comercio, un acuerdo comercial es fundamentalmente eso: un acuerdo sobre el comercio. Los socios más atractivos para un pequeño país generalmente son o bien sus vecinos inmediatos o bien los países con mayores mercados de la región o del mundo. Para los países mayores y menos dependientes del comercio adelantar a los actores que juegan en la misma liga responde a un precepto fundamental del gobierno económico: la posibilidad de que un país aproveche un ACR como elemento de presión para obtener fines no económicos será mayor cuanto más asimétricas sean las relaciones. Una vez más, Jacob Viner vio pronto las diferencias. En su examen de la historia de las uniones aduaneras observó que:

> Aparentemente, cuando se producen movimientos serios en los que intervienen una gran potencia y un país pequeño o varios países pequeños, lo que sucede sin excepción es que para la gran potencia los objetivos políticos son los importantes, mientras que las consecuencias económicas de la unión aduanera se consideran sin entusiasmo o incluso se aceptan solo como el precio necesario que ha de pagarse por promover el fin político. Por otro lado, para los pequeños países que consideran la posibilidad de una unión aduanera con una gran potencia, en

> general solo consideran atractivas las consecuencias económicas mientras que los aspectos políticos se considera que suponen unos riesgos que quizá haya que aceptar para obtener las ventajas económicas con las que desgraciadamente se asocian (Viner, 1950: 91 y 92).

Albert Hirschman, incluso antes que Vilner, subrayó que la discriminación puede ser una herramienta de la que se valen deliberadamente los Estados mayores para tratar de incrementar la dependencia de los Estados más pequeños respecto de ellos. En su clásico examen de la política comercial de la Alemania nazi, generalizó esa observación particular para argumentar que en un "mundo con muchos Estados soberanos [es] un principio elemental de la política de poder de un Estado *desviar sus redes comerciales de los grandes Estados comerciantes a los más pequeños*" (Hirschman, 1945: 31; las cursivas aparecen en el original). De acuerdo con esta opinión, la mayor dependencia de los países más pequeños respecto de los mayores no es simplemente un hecho sin consecuencias de la vida económica sino algo que el Estado mayor tratará de magnificar económicamente con objeto de explotarlo políticamente.

Estos encuentros entre la alta y la baja política a veces se producen a causa de grandes cuestiones estratégicas, que en ocasiones se resuelven en breves intercambios tácticos. Así lo pone de manifiesto un episodio que se produjo en la Conferencia Ministerial de Doha, en la que Chile y los Estados Unidos tenían posturas muy divergentes con respecto a las negociaciones propuestas sobre las normas antidumping (véase el capítulo 11). Los negociadores estadounidenses esperaban que el ALC entre los Estados Unidos y Chile, que se estaba entonces negociando, les daría influencia sobre sus interlocutores chilenos. Ya se habían producido algunos enfrentamientos un poco subidos de tono sobre la cuestión de las medidas antidumping entre el Embajador Robert Zoellick y las delegaciones de Chile y de Sudáfrica, cuando el Sr. Zoellick pidió a uno de sus subordinados que se hiciera cargo del asunto. Como recordaría posteriormente Alejandro Jara, este funcionario estadounidense:

> procedió a llamar al Embajador de Chile en Washington, el cual procedió a llamar ... al Presidente Lagos [de Chile], y le dijo, "Esto es lo que está sucediendo, Chile está adoptando una actitud muy visible, que no les gusta a los Estados Unidos, quienes pretenden demasiado en la cuestión antidumping, etc. etc. etc., y todo ello está poniendo en riesgo un acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile". Y lo que sucedió es que ... una persona importante en el equipo era el hijo de Lagos, quien a continuación habló con su padre en mi presencia y le explicó. Su padre se rió, y dijo, "Oh, ¿de modo que es eso?". "Sí". "Bueno, no hay problema. Sigue adelante. Y saluda de mi parte a Alejandro y dile que no tenga miedo". ¡Voilá! Así negociamos el mandato.[28]

Esos mismos dos países chocaron de nuevo en la Conferencia Ministerial de Cancún, esta vez por cuestiones agrícolas, pero este enfrentamiento se producía dos meses después de que el Congreso de los Estados Unidos hubiese ya aprobado la legislación de aplicación del ALC y de que el Presidente Busch la hubiera firmado para convertirla en ley.[29] Chile era entonces

miembro de la coalición G-20, que se oponía a la posición de la UE y los Estados Unidos sobre la agricultura (véase el capítulo 12), y el Sr. Zoellick consideraba prioritario romper esa coalición. Una postura que adoptó fue promover la negociación de ALC con miembros de este grupo, y lo hizo con algún éxito: Colombia, Costa Rica y El Salvador aceptaron la oferta de los Estados Unidos y abandonaron la coalición G-20.[30] Los Estados Unidos esperaban también persuadir a Chile y a México de que abandonaran ese grupo, pero México ya tenía su ALC y Chile estaba muy cerca de tenerlo. Así pues, estos dos países tenían una posición más sólida para rechazar cualquier medida de persuasión o de presión. Los dos episodios de 2001 y 2003 sugieren que aunque las negociaciones de un ALC ofrezcan al interlocutor mayor la posibilidad de ejercer una presión sobre el menor, el resultado no está siempre anunciado, y que además esa posibilidad se limita al momento durante el que se negocia el acuerdo y espera aprobación. Una vez que el acuerdo entra en vigor, la amenaza de derogarlo no es probable que sea creíble si no se produce un enfrentamiento importante. No obstante, si Hirschman tiene razón sobre que la discriminación conduce a largo plazo a un mayor nivel de dependencia de la parte más pequeña con respecto a la parte mayor, la negociación de un ALC, además de dar lugar a un mayor nivel de comercio y de inversión entre los socios, puede tener un efecto más sutil con el paso del tiempo, al modificar la percepción que el país más pequeño tiene de sus intereses y posibilidades.

La relación entre los ACR, las preferencias y el sistema multilateral

Durante medio siglo, los economistas, los juristas, los politólogos, los negociadores y los políticos han debatido la repercusión de los acuerdos discriminatorios en el multilateralismo. Desde un punto de vista positivo, los ACR pueden constituir anticipos que los países podrán posteriormente incorporar, en todo o en parte, en sus compromisos a escala multilateral, y servir además de precedente para la inclusión de nuevas cuestiones en el ámbito de la política comercial. Desde un punto de vista negativo, la proliferación de ACR puede contribuir a balcanizar el sistema de comercio, multiplicar las normas de origen que compiten entre sí y crear los mercados cautivos que prefiere la población de los países, más interesada en mantener los acuerdos preferenciales ya vigentes que en promover nuevos acuerdos mundiales. Algunos economistas políticos concluyen que, en resumen, los acuerdos discriminatorios aportan más al sistema de comercio de lo que le sustraen, y que, por consiguiente, los ACR son benéficos; por ejemplo, véase Schott (1989). Otros sostienen que la discriminación puede servir para hacer avanzar cuestiones que de otro modo podrían estancarse (Oye, 1992; Rhodes, 1993), y hacer más exigible el cumplimiento de los acuerdos (Yarbrough y Yarbrough, 1986). No obstante, los críticos alegan que los beneficios económicos de la liberalización discriminatoria son muy inferiores a los que produce el multilateralismo (Bhagwati y Panagariya, 1996), y algunos sostienen que la posibilidad de abusos hace que incluso el término "bilateralismo" sea prácticamente sinónimo de "proteccionismo" (Krueger, 1995). Algunos detractores asocian formas discriminatorias de política comercial con la explotación de los pequeños y pobres por los grandes y ricos, la profundización de la dependencia e incluso la guerra económica (Hirschman, 1945; Diebold, 1988).

Liberalización competitiva

La liberalización competitiva es una estrategia que considera que las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales son pasos progresivos hacia el logro del objetivo común de apertura de los mercados. Puede presentarse de dos formas. La primera es la variante más cooperativa, la de "tren", según la cual un país alienta a sus socios comerciales a subir a bordo para disfrutar del acceso más amplio al mercado mayor en el menor tiempo posible. En este caso, no hay ninguna promesa de que el acceso preferencial que otorga un ACR sea exclusivo. Sus márgenes de preferencia se diluyen debido a la posterior negociación de acuerdos similares a escala regional, y sufrirá una nueva erosión cuando se concluyan los esperados acuerdos multilaterales. La segunda forma es más conflictiva, pues significa amenazar a los socios reales o potenciales con que, si no negocian las cuestiones y acuerdos que el país propone a escala multilateral, se pueden encontrar relegados cuando su pretendiente defraudado opte por alternativas bilaterales o regionales.

La versión más estricta de esta estrategia data de los últimos años de la etapa del GATT y formó parte de los esfuerzos de los Estados Unidos por promover lo que entonces se conocía por las "nuevas cuestiones", es decir, los servicios, los derechos de propiedad intelectual y la inversión. No es ninguna coincidencia que las negociaciones del ALC entre los Estados Unidos y el Canadá (que se iniciaron en 1986 y se concluyeron en 1988) y luego del TLCAN (que se iniciaron en 1991, se concluyeron en 1992 y se revisaron en 1993) se produjeran durante las etapas inicial y final, respectivamente, de la Ronda Uruguay. El primero de estos ALC tenía para los políticos estadounidenses la finalidad no solo de regular la relación comercial bilateral mayor del mundo sino también de servir de precedente importante para el sistema multilateral; el segundo ALC demostraba que estas mismas cuestiones se podían negociar en un acuerdo Norte-Sur. La primera etapa en la estrategia de los Estados Unidos era responder a la preocupación de los funcionarios de Comercio del Canadá por el aparente movimiento de Washington hacia el proteccionismo, como ponía de manifiesto la creciente utilización de medidas comerciales correctivas, aceptando negociar un ALC siempre que este satisficiera las condiciones que ellos impusieran. "La Administración de los Estados Unidos ha indicado que está dispuesta a considerar nuestras principales preocupaciones" con respecto a las medidas comerciales correctivas y otros asuntos -observaba el Departamento de Relaciones Exteriores del Canadá (1985: 5)- "siempre que estemos dispuestos a considerar sus objetivos principales" sobre temas tales como los servicios. La iniciación de estas negociaciones bilaterales indicaba a otros países del GATT que los Estados Unidos estaban dispuestos a "caer en el bilateralismo" si en la nueva ronda que se proponía no se incluían las nuevas cuestiones. La Ronda Uruguay, de hecho, se inició cuatro meses después de que se iniciaran las negociaciones bilaterales en mayo de 1986.

James Baker, que ocupó el cargo de Secretario del Tesoro de los Estados Unidos en la Administración Reagan y de Secretario de Estado en la Administración de George H.W. Bush, reiteró la amenaza de recurrir al bilateralismo después de que finalizaran en 1988 las negociaciones entre los Estados Unidos y el Canadá. En ese momento escribió que:

> De ser posible, esperamos que esta liberalización se producirá en la Ronda Uruguay. En caso contrario, quizá queramos explorar un enfoque de "club de liberalización de mercados", a través de acuerdos bilaterales o de una serie de acuerdos bilaterales ... Las demás naciones se verán obligadas a reconocer que los Estados Unidos idearán formas de ampliar el comercio, con o sin ellas. Si deciden no abrir mercados, no recogerán los beneficios (Baker, 1988).

El Sr. Zoellick inicialmente, cuando se convirtió en Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, adoptó la versión más cooperativa de la estrategia de liberalización competitiva, la del tren. En 2002, dijo que los Estados Unidos pretendían "generar una competencia en la liberalización, situándonos en el centro de una serie de iniciativas para abrir los mercados", avanzando "con los países que estén dispuestos a ello" y presionando a los demás para que les sigan (citado en Destler, 2005: 299 y 300). Este planteamiento apelaba a los partidarios de la libertad de comercio, que aprobaban el ciclo reciente de negociaciones. "[L]as preferencias que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte introduce en el acceso al mercado de los Estados Unidos inducen a otros países de América Latina a crear un Área de Libre Comercio de las Américas" -como observó Bergsten (2002)- como si "un ALCA espoleara a su vez la Ronda de Doha".

Los Estados Unidos mantuvieron la estrategia después de que la Ronda de Doha sufriera un revés en la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, pero ahora tenía un aspecto más perentorio. El Sr. Zoellick distinguía entre los países que, según él, se manifestaban por el "podemos" y los que se manifestaban por el "no queremos", manifestando su disgusto con "la transformación de la OMC en un foro de la política de protesta". Tras dos años de esforzarse "por abrir mundialmente los mercados, en nuestro hemisferio, y con subregiones o países individuales" -advertía- los Estados Unidos no esperarían más, sino que "avanzarían hacia la libertad de comercio con los países que optaran por el podemos" (Zoellick, 2003: 3). En este punto fue cuando el ritmo de la negociación de ALC por los Estados Unidos se aceleró. Los Estados Unidos tenían ALC en vigor o en negociación con 5 interlocutores a principios de 2003. Durante los siguientes 3 años, iniciarían negociaciones con 22 países y las concluirían con 14.

¿Cómo funcionó la estrategia de liberalización competitiva? Hay hechos que sugieren que los acuerdos bilaterales alientan más de lo mismo. Solís y Katada (2009: 15), por ejemplo, plantean una hipótesis de "difusión" con dos variantes, una de emulación ("[l]os países copiarán las políticas que sus pares socioculturales planteen en sus ALC") y la otra de competencia ("[l]os países contrarrestarán las políticas que sus competidores planteen en sus ALC"). Las pruebas de que estos acuerdos más pequeños efectivamente alienten acuerdos mayores a escala regional y luego multilateral son mucho más débiles. Según pasó el tiempo, las negociaciones se debilitaron. Las negociaciones del ALCA casi se paralizaron en 2003, el progreso en el foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico también se frenó y la Ronda de Doha también perdió dinamismo aproximadamente al mismo tiempo. Las críticas de la estrategia aumentaron a continuación. "[S]i el multilateralismo y las principales iniciativas comerciales regionales siguen paralizadas" -observaban Evenett y Meier (2007: 27)- "la Liberalización Competitiva

puede llegar a representar poco más que un oportunismo bilateral disfrazado de alto principio gracias a una presentación convincente en apariencia".

Puede resultar difícil establecer la viabilidad de la estrategia diferenciándola de los tiempos difíciles en que se planteó. Las consecuencias pueden depender en gran medida de cuál considere el socio más pequeño de un ACR que es el objetivo del acuerdo y hay numerosos ejemplos de países que defienden activamente un planteamiento de las relaciones comerciales que permitiera "todas las posibilidades". Consideremos el caso del Canadá durante los últimos años de la etapa del GATT, cuando no consideraba de ningún modo que un ACR con su vecino fuera un sustituto del multilateralismo: Ottawa proponía la creación de la OMC en el intervalo entre sus negociaciones bilaterales y trilaterales con los Estados Unidos (véase el capítulo 2). Los diplomáticos de otros países que negociaban múltiples ACR insistían en que consideraban que estos acuerdos eran complementarios de la OMC e insistían en que necesitaban la protección de la OMC porque esta Organización aportaba un entorno jurídico más seguro que si sus relaciones con los socios mayores estuvieran determinadas exclusivamente por las cláusulas de sus ALC; que albergaban la esperanza de que la OMC pudiera ser el foro donde se establecieran nuevos compromisos sobre cuestiones que no podían abordarse eficazmente en acuerdos bilaterales, como las subvenciones a la agricultura y la reforma de las medidas comerciales correctivas; que el apoyo a la OMC demostraba su compromiso con los países en desarrollo; y que lo hacían por un compromiso filosófico con los conceptos de derecho internacional y de gobernanza en general, y con el sistema multilateral de comercio en particular.

Este punto de vista positivo es más común en los países desarrollados de tamaño medio, como el Canadá y Suiza y en los países de renta media, como Chile, Costa Rica, México y Singapur, que entre los países más pobres y pequeños. Para estos, el multilateralismo y la no discriminación se consideran, con frecuencia, sustitutos y no complementos de los ACR y de los ACPR, y los países más pobres y menos competitivos generalmente prefieren estas opciones discriminatorias a los acuerdos globales. Normalmente, la erosión de las preferencias es una preocupación principal para estos países, cuyos políticos se preocupan cuando los acuerdos multilaterales reducen los aranceles NMF porque de ese modo se reducen también los márgenes de preferencia que sus exportadores disfrutan al amparo de programas y acuerdos. Es este un punto sobre el que volveremos en breve.

Los ACR como precedentes y como retrocesos

Los ALC no son simples versiones reducidas de los acuerdos multilaterales de comercio, sino que siempre adoptan planteamientos cualitativamente distintos sobre varias de las cuestiones que abarcan. Sobre algunos temas un ACR puede ir más lejos que la OMC, y con respecto a otros temas puede no ir tan lejos; todavía hay otras cuestiones que pueden figurar en un ACR aunque no formen parte todavía del sistema de la OMC.

Con respecto a la cuestión más tradicional, un ACR es, por definición, OMC-plus: allí donde el sistema multilateral procura reducir la mayoría de los aranceles y eliminar algunos, un ACR elimina esencialmente todos ellos. Los compromisos de acceso a los mercados, en el caso de los

servicios, son más complejos, dado que hay un gran margen de maniobra en las Listas anexas al AGCS. Las concesiones que los países hacen en los ACR son, con frecuencia, más liberales que las que se comprometen a hacer en el marco del AGCS, tanto porque tienden a ser AGCS-plus como porque puede que se negocien de forma distinta[31], pero puede resultar difícil determinar si la diferencia es nominal o real.[32] Puede que no esté claro si la liberalización que se ofrece a los socios en el ACR se limite solo a ellos. Por motivos prácticos, es posible que los reguladores consideren necesario ampliar a los proveedores de servicios de todas las partes cualquier grado de liberalización que se acuerde en un ACR, si bien sobre una base *de facto*. Otras cuestiones se abordan mucho mejor en un acuerdo multilateral que en un ACR, lo que resulta muy claro en el caso de las subvenciones a la producción agrícola, lo que es una simple función de la forma en que funcionan: mientras que resulta bastante sencillo discriminar a unos socios frente a otros en la aplicación de los aranceles a la importación, no existe una forma práctica de limitar el impacto de las subvenciones a la producción en algunos países y eximir a otros.

Una tercera serie de cuestiones es la constituida por lo que los Miembros de la OMC en conjunto quizá no estén dispuestos a abordar en negociaciones multilaterales, pero que puede ser abordado por un subgrupo de estos Miembros en la negociación de ACR. Hay diversas variantes de este tema. Una posibilidad es que el *demandeur* con respecto a una nueva cuestión utilice los ACR como "laboratorio político", demostrando a otros Miembros cómo podría abordarse la cuestión si se hiciera de forma multilateral. Otra variante sería que el *demandeur* hubiese sido desairado a escala multilateral y a cambio buscase reparación en negociaciones bilaterales y regionales, tratando de obtener de determinados interlocutores la satisfacción que se le negó a escala mundial. Esta segunda variante no excluye la primera. Es posible que la resistencia en la OMC disminuya, permitiendo que los precedentes establecidos en las negociaciones de ACR se integren en un acuerdo global. Otro enfoque es aprobar estas iniciativas de forma complementaria, estableciendo un nivel de compromisos en la OMC pero estableciendo, al mismo tiempo, compromisos más exigentes, OMC-plus, en el ACR.

Como buen ejemplo de la primera de estas variantes cabe citar el planteamiento que los Estados Unidos dieron en el decenio de 1980 a lo que entonces eran los nuevos temas de la inversión, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. Aunque las relaciones comerciales entre los Estados Unidos e Israel en 1985 eran relativamente limitadas, los precedentes sentados por el ALC negociado ese año entre ellos eran importantes. Este acuerdo fue el primero en que se abordaron los temas nuevos, y se adelantó un año al inicio de la Ronda Uruguay. En posteriores ACR de los Estados Unidos se utilizaron estos precedentes, como muestra el cuadro 13.5, y sirvieron a su vez de precedente para otros temas. La expansión de los temas abarcados en los ACR de la UE es todavía más clara, pues la cobertura de los sucesivos acuerdos aumentó tanto en amplitud como en profundidad. Los datos del cuadro 13.4 muestran cómo los ACR sirven a Bruselas de medio alternativo de promover los llamados temas de Singapur, la política de competencia, la contratación pública, la inversión y la facilitación del comercio, después de haber sacado fuera de la mesa de negociación en la Ronda de Doha tres de estos temas. La mayoría de los ALC que la Unión Europea y los Estados Unidos concluyeron después de Cancún no incluyen solo los temas de Singapur sino también otros temas que nunca se abrieron paso hasta la mesa de negociación de Doha, en especial las normas laborales y el medio ambiente.

Cuadro 13.5. Cuestiones abarcadas por determinados ALC de la Unión Europea y de los Estados Unidos

	ALC de la Unión Europea				ALC de los Estados Unidos			
	Andorra	Túnez	Chile	Corea, Rep. de	Israel	TLCAN	Chile	Corea, Rep. de
	1991	1995	2002	2010	1985	1993	2003	2007
Temas de la Ronda Uruguay								
Propiedad intelectual	–	●	●	●	⊙	●	●	●
Servicios	–	●	●	●	⊙	●	●	●
Temas de Singapur								
Política de competencia	–	●	●	●	–	●	●	●
Contratación pública	–	⊙	●	●	⊙	●	●	●
Inversión	–	⊙	⊙	●	⊙	●	●	●
Facilitación del comercio	–	⊙	⊙	●	–	●	●	●
Otros temas								
Derechos laborales	–	–	⊙	⊙	–	●	●	●
Medio ambiente	–	⊙	⊙	●	–	●	●	●
Comercio electrónico	–	–	⊙	●	–	–	●	●
Indicaciones geográficas	–	○	○	⊙	–	⊙	⊙	⊙

Notas: los años indican la fecha de firma.

● = Se dedica al tema un capítulo completo, un anexo, un apéndice u otra sección o acuerdo colateral.

⊙ = Se dedica al tema uno o más artículos completos.

○ = El tema es abordado de otro modo (por ejemplo, una oración dentro del texto de un artículo dedicado a una cuestión conexa).

– = El tema no es abordado.

¿Qué implicaciones tienen estos compromisos OMC-plus para la propia OMC? La respuesta depende en parte de la opinión que se tenga de los temas específicos que se plantean. Como se analizó en el capítulo 10, el tema del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la salud pública es uno de los temas más conflictivos de la política comercial contemporánea. Una de las formas en que se manifiesta es en las disposiciones ADPIC-plus que los Estados Unidos intentan introducir en sus ALC. Las disposiciones ADPIC-plus que figuran en los ALC concluidos por los Estados Unidos incluyen normas que (entre otras cosas) amplían el objeto de protección de la propiedad intelectual, establecen mecanismos más fuertes de exigencia del cumplimiento de la ley y debilitan las flexibilidades y el trato especial y diferenciado que se otorga a los países en desarrollo (Mercurio, 2006). Esta es una práctica que llevó a Bhala (2007) a etiquetar la estrategia de los Estados Unidos como "imperialismo competitivo". Shaffer (2005b: 133 y 134) describía la estrategia de forma menos provocadora:

> Los Estados Unidos y la UE aumentan su influencia sobre las negociaciones multilaterales de la OMC mediante la táctica de la elección del foro más adecuado. Juegan con los países para que se enfrenten los unos con los otros mediante la iniciación simultánea de negociaciones bilaterales y regionales, amenazando así con

> negar a unos países los beneficios que ofrecen a otros. Los Estados más débiles pueden aceptar las demandas de los Estados Unidos y la UE a través de un acuerdo bilateral para obtener o mantener el acceso a los mercados de los Estados Unidos y la UE, y, en el proceso, obtener una ventaja sobre países en desarrollo competidores.

Otros especialistas comerciales ofrecen una opinión más positiva de la forma en que la OMC y los ACR pueden reforzar las disciplinas. Cernat y Laird (2005) han señalado que las normas multilaterales pueden servir de "estabilizador" de las políticas, al limitar el grado de discriminación y retroceso de los ACR, y los ACR pueden actuar como "mecanismos de transferencia" de las políticas al sistema multilateral, al introducir nuevas normas o normas de mayor alcance que anteriormente no estaban abarcadas por la OMC. "[L]a inversión y la política de competencia son esferas en las que los ACR han ido por delante del sistema de la OMC" -observan- "y los acontecimientos en la esfera de los servicios a escala de la OMC resultaron influidos por los avances en el TLCAN y la UE" (*Ibid*.: 73).

Mucho depende de lo ambicioso que sea un determinado ACR; los acuerdos Norte-Norte por lo general son más profundos y, por consiguiente, menos susceptibles de retrocesos, que los acuerdos Sur-Sur. Con respecto a este punto, la antigua Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Susan Schwab criticaba "la negociación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales con frecuencia de poca calidad" que "erosionaban el apoyo que se prestaba a un acuerdo multilateral firme entre otros países y socavaba la voluntad política para ello" (Schwab, 2011: 112). Según este argumento, es la calidad y no la cantidad de los ACR lo que más afecta a la integridad del sistema multilateral de comercio. Por eso, los negociadores del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) califican su objetivo de "acuerdo comercial del siglo XXI", esperando que se sienten nuevos precedentes que se tendrán en cuenta en la OMC o en otros acuerdos bilaterales y regionales. El antiguo Director General de la OMC Mike Moore, antes crítico con los acuerdos discriminatorios, llegó a opinar, cuando la Ronda de Doha quedó paralizada, que su país "tiene que hacer lo que tiene que hacer". En su opinión, "con el TPP crearemos algunos modelos que podremos llevar a Ginebra sobre [las empresas propiedad del Estado], sobre la propiedad intelectual, sobre toda una serie de temas, sobre la facilitación del comercio, que pueden ser útiles para la OMC".[33]

La postura que los países en desarrollo adoptan sobre las nuevas cuestiones en la OMC puede resultar afectada por los ACR que negocien. Un país que pudo negociar duramente sobre las nuevas cuestiones cuando todavía debatía un ACR pero que finalmente fue convencido de que debía aceptar compromisos, sea por la fuerza de los argumentos o por el atractivo de las concesiones sobre otras cuestiones, puede sentirse menos inclinado posteriormente a oponerse a la inclusión de la cuestión en negociaciones multilaterales. "Una vez que un país en desarrollo acepta tales demandas" -observó Shaffer (2005b: 133 y 134)- "será más probable que se muestre partidario de su aplicación multilateral, como sucede en el ámbito de la protección de la propiedad intelectual, de modo que no se encuentre en desventaja frente a otros países en desarrollo competidores en esa esfera particular". Tal parece haber sido el caso de países como Chile y México, por ejemplo, que adoptaron opiniones bastante diferentes antes y después de la conclusión de un ALC con la Unión Europea y los Estados Unidos.

Erosión de las preferencias

No todos los países consideran que la discriminación y el multilateralismo son complementarios, y algunos son más partidarios de mantener los márgenes de preferencia de que disfrutan en virtud de ACR y de programas preferenciales que de negociar nuevos acuerdos en la OMC. Los países que aceptan iniciativas de comercio preferencial "pretenden obtener las rentas económicas que resultan de la desviación de las corrientes comerciales que origina una preferencia comercial (o discriminación)" -observa Andriamananjara (2003: i)- y como "la liberalización multilateral del comercio reduce estas rentas es probable que se opongan a ella los miembros de los bloques preferenciales que desvían el comercio". Los funcionarios de algunos países en desarrollo consideran que el multilateralismo es una amenaza para sus márgenes de preferencia y, a la inversa, sus esfuerzos por mantener estos márgenes pueden representar una amenaza para las negociaciones multilaterales. Esas preocupaciones son especialmente elevadas entre los países más pequeños y pobres que negocian por lo general pocos ACR fuera de sus propias regiones, pero confían en los programas preferenciales para acceder a los mercados desarrollados. La erosión de las preferencias es una preocupación especialmente importante para los países del G-90.

Los analistas no se ponen de acuerdo sobre la seriedad del problema. Bouët y otros (2005) consideran que la amenaza de la erosión de las preferencias a causa de la Ronda de Doha es real en la medida en que las preferencias comerciales desempeñan un papel fundamental en el sistema mundial de comercio, y en especial en las políticas de los países ricos en favor de los países pobres. Otros tienen en cuenta los sectores específicos en cuestión y consideran que el reto es menos amenazante. "Son relativamente pocos los países que se enfrentan a pérdidas potencialmente elevadas" -según Milner y otros (2009: 8)- "y estas normalmente guardan relación con productos específicos". Low y otros (2005) concluían que los sectores más susceptibles de erosión de las preferencias eran los textiles y el vestido, la pesca y los productos de la pesca, el cuero y los productos de cuero, la maquinaria eléctrica y la madera y los productos de madera.[34] Otros estudios concluyen que la erosión de las preferencias es un problema menos serio en el caso de los programas preferenciales que en el de los ACR por el simple motivo de que los beneficios de esos programas tienden a ser pequeños. Francois y otros (2005) consideran que las cargas administrativas hacen que las preferencias sean infrautilizadas, lo que reduce considerablemente su valor y la magnitud de los costes de la erosión. Amiti y Romalis (2007) alegan que el acceso preferencial actual de que disfrutan muchos países en desarrollo en virtud de los programas preferenciales vigentes es menos generoso de lo que podría parecer porque la cobertura de productos es escasa y las normas de origen son complejas, y que reducir los aranceles sobre una base NMF probablemente compense las pérdidas que produzca la erosión de las preferencias y lleve a un aumento neto de acceso a los mercados. Una forma de abordar la erosión de las preferencias es ofrecer algún tipo de compensación a los países más afectados. Hoekman y Prowse (2005: 21) sugieren que si bien el problema de la erosión de las preferencias exige una solución multilateral "en el sentido de que las transferencias financieras que exige se distribuyen mejor a través de los mecanismos de ayuda multilateral ya existentes" (por ejemplo, el Marco Integrado mejorado), la financiación debe determinarse de forma bilateral.

Notas

1 Obsérvese que todos los datos sobre ACR que se ofrecen se basan en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales, de la OMC, que se puede encontrar en: http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx. Esta base de datos solo contiene información que los Miembros facilitan a la Secretaría. No incluye ningún ACR que, por cualquier motivo, no haya sido notificado.

2 Datos de la OMC que se encuentran en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls.

3 Algunos acuerdos entre la Unión Europea y sus socios adoptan la forma de uniones aduaneras (por ejemplo, con Turquía). Obsérvese también que la Asociación Europea de Libre Comercio (establecida en 1960) es un ALC más que una unión aduanera.

4 Cálculos realizados a partir de los datos recogidos por la OMC en: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls.

5 Véase UNCTAD (1964: 143 y 144). Las cursivas figuran en el original.

6 Véase el documento LT/TR/D/1 del GATT, adoptado el 28 de noviembre de 1979.

7 Los participantes en el SGPC son Argelia; Argentina; Bangladesh; Benin; Bolivia, Estado Plurinacional de; Brasil; Camerún; Chile; Colombia; Cuba; Corea, República de; Corea, República Popular Democrática de; Ecuador; Egipto; ex República Yugoslava de Macedonia; Filipinas; Ghana; Guinea; Guyana; India; Indonesia; Irán; Iraq; Libia; Malasia; Marruecos; México; Mozambique; Myanmar; Nicaragua; Nigeria; Pakistán; Perú; Singapur; Sri Lanka; Sudán; Tanzanía; Tailandia; Trinidad y Tobago; Túnez; Venezuela, República Bolivariana de; Viet Nam y Zimbabwe.

8 Parte del ODM III.15, según está reflejado en *Naciones Unidas: Declaración del Milenio*, documento A/RES/55/2 de las Naciones Unidas, de 18 de septiembre de 2000.

9 Véase el párrafo 6 de la *Declaración de Bruselas*, documento A/CONF/121/12 de las Naciones Unidas, de 2 de julio de 2001.

10 Véase *Programa de Trabajo de Doha: Declaración Ministerial*, documento WT/MIN(05)/DEC de la OMC, de 22 de diciembre de 2005.

11 Véase *Trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados*, documento WT/L/847 de la OMC, de 19 de diciembre de 2011.

12 Obsérvese que el artículo XXXV del Acuerdo General no formaba parte del acuerdo original sino que fue una enmienda aprobada en 1948.

13 Otro analista ha alegado recientemente que los orígenes del artículo XXIV del Acuerdo General pueden encontrarse en los breves y en último extremo fallidos esfuerzos de los Estados Unidos y el Canadá por concluir un acuerdo de libre comercio inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Citando documentos de archivo, Chase (2006) mostró que la variable postura de los Estados Unidos con respecto a la vigilancia relativamente poco estricta de los acuerdos de libre comercio en el GATT/OIC en comparación con las normas relativamente estrictas con respecto a las uniones aduaneras pudo haberse debido al hecho de que, en aquel momento, los Estados Unidos estaban interesados en conseguir un acuerdo del primer tipo con su vecino del norte, pero no un acuerdo del segundo tipo.

14 Véase *Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales*, documento WT/L/671 de la OMC, de 18 de diciembre de 2006.

15 Los ACR notificados de conformidad con la Cláusula de Habilitación son examinados por el Comité de Comercio y Desarrollo.

16 Si un acuerdo abarca solamente los servicios, la notificación de conformidad con el artículo V del AGCS sería la única necesaria, pero en la práctica todos los ACR que abarcan los servicios abarcan también mercancías.

17 Véase *Negociaciones sobre los Acuerdos Comerciales Regionales: Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales*, documento TN/RL/W/252 de la OMC, de 21 de abril de 2011.

18 La base de datos se puede consultar en la siguiente dirección: http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx.

19 La base de datos se puede consultar en: http://ptadb.wto.org/?lang=1.

20 Véase Reglamento (CE) N° 2820/98 del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1° de julio de 1999 y el 31 de diciembre de 2001, Diario Oficial L 357, de 30 de diciembre de 1998, páginas 1 a 112.

21 Una de las mayores preocupaciones que dio origen a la Constitución era la de que los Estados, confederados en términos muy flexibles, estaban interponiendo obstáculos al comercio entre sí. La Constitución prohibió los obstáculos internos al comercio y estableció un arancel externo común.

22 Debe también observarse que esta secuencia no es universal y que, a veces, la unificación política puede ser anterior a la unificación económica. Por ejemplo, tanto el Canadá como Italia establecieron sus respectivas confederaciones en el decenio de 1860, pero en ambos casos se necesitó mucho más tiempo (decenios en Italia y más de un siglo en el Canadá) para llevar el nivel de unidad económica del país al nivel de su unidad política. La ruptura de Checoslovaquia en 1993 fue un caso *sui generis*, ya que vino acompañada de la creación simultánea de la Unión Aduanera Checa y Eslovaca.

23 Incluso el caso de un posible ACR entre la UE y los Estados Unidos podría considerarse una negociación con una antigua colonia, aunque su independencia se remontase al año en que Smith publicó *La Riqueza de las Naciones*. Aplicando ese criterio, las únicas excepciones a la norma serían el actual ACR con la República de Corea y el ACR con el Japón, cuya negociación empezó en 2013.

24 Para una información más detallada sobre el papel de los ALC en la política de los Estados Unidos en Oriente Medio véase VanGrasstek (2003).

25 Las negociaciones de un ALC con los Emiratos Árabes Unidos se suspendieron en 2006, debido en parte a una diferencia política sobre la propuesta de que Dubai Ports World operase puertos en los Estados Unidos.

26 El debate sobre la aprobación del ALC con Chile en el Congreso de los Estados Unidos coincidió con la ocupación por este país de un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las deliberaciones sobre la invasión por los Estados Unidos del Iraq. La fricción resultante entre los Estados Unidos y Chile no impidió finalmente la aprobación del ALC por el Congreso, pero suscitó preocupaciones y produjo retrasos. Para un relato de cómo resultaron vinculados estos asuntos véase *El País* (2007), Muñoz (2008) y Weintraub (2004: 91).

27 Véase también Galasso (2011).

28 Entrevista del autor con el Sr. Jara, 23 de septiembre de 2012.

29 La firma de un proyecto de ley no equivale a la entrada en vigor del acuerdo; esto último es un paso final autorizado, pero no automáticamente realizado, por la promulgación de la ley.

30 Esta no fue la única cuestión relacionada con la negociación por estos países de un ALC con los Estados Unidos, como ya se vio anteriormente en relación con la Coalición de Voluntarios; cada uno de estos tres países se convirtió también en miembro de esa coalición. Debe también observarse que no todos los miembros originales del G-20 con los que los Estados Unidos negociaron ALC durante el período de 2003 a 2006 abandonaron ese grupo.

31 Como se explicó en el capítulo 9, mientras que los compromisos sobre los servicios en el marco del AGCS se consignaron a través del sistema de lista positiva, en algunos ACR los compromisos se negocian a través de listas negativas.

32 Roy y otros (2008: 80 y 81) consignan que "en términos de ambición de los compromisos, los [ACR] han aportado avances espectaculares" frente al AGCS en los compromisos sobre los servicios. También consideran que los ACR "con frecuencia inducen una liberalización 'real' como muestra una serie de compromisos que prevén la reducción gradual de las restricciones en vigor" (*Ibid.*: 104). No obstante, reconocen que "deben relanzarse nuevas investigaciones empíricas para estimar mejor las consecuencias económicas que derivan de la aplicación" de los ACR (*Ibid.*: 107).

33 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

34 Véase también Rahman y Shadat (2006).

Parte V

La organización, la institución y el futuro

Capítulo 14	Dirección de la organización y administración de la institución	553
Capítulo 15	El futuro de la OMC	605

14 Dirección de la organización y administración de la institución

> [Las instituciones] evolucionan poco a poco, conectando el pasado con el presente y el futuro; por consiguiente, la historia es en gran medida el relato de la evolución de las instituciones, en la que los resultados pasados de las economías solo pueden entenderse como parte de un relato secuencial. Las instituciones establecen la estructura de incentivos de una economía; a medida que esta estructura evoluciona, define la orientación de la economía hacia el crecimiento, el estancamiento o el declive.
>
> Douglass C. North,
> "Institutions" (1991)

Introducción

Por una de esas extrañas coincidencias de la teoría y la práctica, Douglass North escribió este ensayo fundamental sobre las "Instituciones" casi exactamente al mismo tiempo que se proponía por primera vez la creación de la OMC. "Las instituciones son restricciones que conciben los humanos para estructurar la interacción política, económica y social" -escribió (1991: 97)- "se trata a la vez de restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)" que los seres humanos han creado a lo largo de la historia "para generar orden y reducir la incertidumbre del intercambio". Es esta una buena definición de los objetivos de la OMC, que puede precisarse dividiéndola en dos mitades. La OMC es al mismo tiempo una institución cuyo personal está formado por funcionarios internacionales y una organización a la que pertenecen los Miembros. La mitad organizativa de la OMC se encarga principalmente de establecer nuevas normas, y la mitad institucional no solo facilita las negociaciones sino que también administra los acuerdos, vigila el cumplimiento de las normas por los Miembros y procura mejorar la capacidad de los países en desarrollo Miembros para participar de forma más efectiva en la organización y aprovechar las posibilidades que ofrece un mercado más abierto.

Ambas mitades de la OMC son elementos integrantes del sistema multilateral de comercio. La institución está subordinada a la organización, ya que la OMC nunca existiría de no ser por la voluntad de sus Miembros, y estos pocas veces dejan pasar la oportunidad de recordar a la Secretaría que la OMC es un organismo dirigido por los Miembros. No obstante, la organización no podría funcionar sin apoyo institucional. Los servicios que presta la

Secretaría a los Miembros van desde satisfacer necesidades cotidianas, tales como la necesidad de espacio para negociar o de interpretación trilingüe, hasta poner a su disposición los conocimientos técnicos del personal y el criterio político del Director General. Normalmente es la organización la que dirige la institución, pero hay momentos en que la institución no se limita a atender las solicitudes que se le hacen y adopta un papel más activo en el logro de acuerdos y la solución de diferencias.

La organización y la institución de la OMC ilustran ambas las diferencias entre el antiguo sistema multilateral de comercio y el nuevo. Como se examinó en el capítulo 2, el GATT era un acuerdo en el que los países eran partes contratantes, más que una organización de la que los países fueran Miembros, y una de las principales diferencias entre el antiguo orden y el nuevo es que la OMC es una organización internacional *bona fide* y permanente. Esa transición en términos de organización se complementó con una transformación institucional. El GATT tenía una Secretaría, como la OMC, pero la estructura institucional del nuevo orden es más amplia en dos sentidos. El primero es que consta de un mayor número de elementos: la institución incluye no solo la Secretaría de la OMC sino también la Secretaría del semiautónomo Órgano de Apelación, e incorpora en parte otros órganos de los que la OMC es patrocinadora conjunta y anfitriona (es decir, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio y la Secretaría Ejecutiva del Marco Integrado mejorado; véase el capítulo 5).[1] La diferencia más importante es que los Miembros atribuyen mayor confianza, recursos y responsabilidad a la institución de la OMC que a su predecesora la Secretaría del GATT. Ya hemos visto en el capítulo 8 cómo evolucionó el papel de la Secretaría de una función bastante pasiva de recibir notificaciones a una función más activa de examinar las políticas de los Miembros. Como se verá más adelante, la mayor confianza que los Miembros depositan en la institución da lugar también a que se atribuya un rango más alto al Director General que representa a la OMC en las reuniones del G-20 y otras reuniones de alto nivel. No obstante, el papel exacto del Director General sigue siendo una cuestión polémica, lo que pone de manifiesto las fricciones que a veces se producen entre la organización y la institución.

Las perennes tensiones en la OMC

En la dirección y la administración de la OMC se manifiestan continuamente tres tensiones. La tensión más amplia es común a la organización y a la institución, pues las dos tienen que encontrar un equilibrio entre el respeto del ideal de imparcialidad y la búsqueda del logro de los objetivos declarados de la OMC. Las otras dos tensiones se manifiestan entre la organización y la institución, sobre todo entre los embajadores y el Director General, y dentro de la organización, entre los Miembros de distinto tamaño y capacidad.[2]

La OMC *per se* no tiene intereses ni voluntad distintos de los de sus Miembros. No obstante, los Miembros decidieron dotarla de una serie de ideales, crear reglas y normas para traducir esos ideales en objetivos concretos y establecer dos estructuras gemelas encargadas de lograr esos fines. Los presidentes de los comités y consejos asumen la dirección de la organización, mientras que el Director General, los directores generales adjuntos y los

directores de las divisiones dirigen la institución. Se espera de todos los delegados y funcionarios que actúen respetando las normas diplomáticas que privilegian la imparcialidad, pero no hasta el punto de llegar a la inactividad. "El Presidente, el Director General o los jefes de cualquier dependencia deben ser neutrales frente a los Miembros" -en opinión del Embajador de Chile Mario Matus- "pero no deben ser neutrales frente al objetivo del grupo o de la institución. Desde esa perspectiva, el Presidente, el Consejo General o el Director General deben conseguir que el sistema avance, incluso presionando a países o personas para que hagan lo que tienen que hacer".[3] Esta opinión está muy generalizada pero no todos la comparten, ya que no todos los Miembros quieren por igual que la OMC profundice sus logros de apertura de los mercados y de vigilancia del respeto de sus normas. Las divergencias sobre este punto alimentan las dos tensiones que a continuación se analizan.

La organización y la institución

Las dos mitades de la OMC se estructuran en líneas paralelas, pero se entrecruzan en parte. El órgano supremo de la organización es la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años, pero para las actividades normales en Ginebra el órgano de más alto nivel de la organización es el Consejo General. Por debajo de él hay numerosos consejos, comités y (en su caso) grupos de negociación y grupos de trabajo, cada uno presidido de forma rotatoria por representantes de los Miembros. Las divisiones de la institución son paralelas a esta estructura organizativa, y cada una de ellas está dirigida por un director que depende del Director General directamente o, con mayor frecuencia, indirectamente a través de uno de los cuatro directores generales adjuntos. Algunas divisiones de la institución se corresponden directamente con un órgano de la organización, como (por ejemplo) la División de Examen de las Políticas Comerciales que presta servicios al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, y la División del Acceso a los Mercados que presta apoyo al Consejo del Comercio de Mercancías. Otras partes de la Secretaría desempeñan funciones horizontales, como la División de Recursos Humanos y la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información.

Las relaciones entre las dos mitades de la OMC muestran a veces un grado de tensión dinámica entre la Secretaría, que intenta desempeñar un papel más activo, y los Miembros que, con frecuencia, aunque no siempre, se resisten a ese impulso. Las dos mitades son más o menos igual de numerosas. Como se examina en el capítulo 3, en 2012 había 861 personas destinadas en las misiones de los Miembros, pero si ese número se ajusta a la baja para descontar las misiones de ámbito general, es posible que se acerque más a la cifra de 485 personas. Ese mismo año, trabajaban en la Secretaría 677 personas. En total, la comunidad formal de la OMC abarca más de 1.200 personas, la mitad de ellas aproximadamente en las misiones y la otra mitad en la Secretaría.[4] Todas estas personas se dedican a perseguir los objetivos fundamentales del sistema multilateral de comercio, pero a menudo tienen opiniones muy distintas sobre el objetivo al que debe darse prioridad, la manera de encarrilar a la OMC en esa dirección y quién debe tener el timón en las manos.

Los diferentes papeles de la organización y de la institución quedan de manifiesto si se observan los recursos que se dedican a la negociación de nuevas normas. La función legislativa

domina la organización y acapara mucho tiempo, quizá incluso la mayoría del tiempo que los Miembros dedican a la OMC. En cambio, la "facilitación de las negociaciones" representó apenas el 3% de los gastos previstos en el presupuesto de la Secretaría para 2012, o menos de una décima parte de la Ayuda para el Comercio y menos de una séptima parte de los recursos destinados a la "administración de las normas convenidas de la OMC".[5] El papel que desempeña la institución en las negociaciones puede contradecir a veces la impresión que transmiten estas cifras. Por ejemplo, el Director General preside el Comité de Negociaciones Comerciales y puede proponer soluciones de transacción o proyectos concretos o incluso negociar directamente con los embajadores y ministros. La división del trabajo puede ser también confusa en el área de las funciones judiciales de la OMC. Las diferencias están dirigidas por los Miembros en el sentido de que solo un Miembro puede presentar una reclamación contra otro Miembro o encontrar una solución de forma "extrajudicial"; además, son los Miembros quienes designan a los miembros de los grupos especiales (muchos de los cuales son nombrados por el Director General), mientras que la institución aporta los conocimientos técnicos y la experiencia de los abogados de la Secretaría, la autoridad del Órgano de Apelación y los buenos oficios del Director General cuando se necesita una mediación.

Las relaciones entre la Secretaría y los Miembros, y en especial entre el Director General y los embajadores en Ginebra, pueden ser motivo de fricciones e incluso de enfrentamientos directos. Los directores generales intentan, en ocasiones, ampliar la autoridad de la institución en general, y la de su cargo en particular, pero los Miembros suelen oponerse a estas iniciativas. Esta situación quedó especialmente de manifiesto en los primeros años de funcionamiento de la OMC. Los Miembros reconocieron que había sido necesario en los últimos días de la Ronda Uruguay tener un Director General con el empuje y el temperamento de Peter Sutherland, pero una vez finalizadas las negociaciones, según recuerda Stuart Harbinson, había "una clara sensación entre los embajadores de que tenían que imprimir el sello de su autoridad en la organización".[6] Esto llevó a los Miembros a dar menos margen de maniobra al Director General Renato Ruggiero; los embajadores insistían en que tenían que "dejar muy claro desde el principio que esta es una organización dirigida por los Miembros" y estaban determinados "a poner al Director General en su lugar". Los directores generales no recuperaron la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales hasta que no se puso en marcha la Ronda de Doha, y nunca se les dio la presidencia de las conferencias ministeriales. El Sr. Ruggiero se quejaba de la forma en que los Miembros habían limitado su autoridad. "Cuando voy a París o voy a Washington, me reúno con primeros ministros y presidentes" -se quejó una vez al Sr. Harbinson- "pero cuando estoy en Ginebra tengo que pedir permiso para ir al baño, y los Miembros me dicen: 'Sí, ¡pero solo dos minutos!'".[7]

Los límites que los Miembros imponen al Director General afectan también a la institución en general. Aunque los Miembros respetan los conocimientos técnicos y la imparcialidad del personal de la Secretaría, están atentos a que actúe sin sobrepasar sus límites. Prevalecen dos normas tacitas: la iniciativa de cualquier nueva actuación pertenece siempre a los Miembros y, aparte del caso especial de los exámenes de las políticas comerciales y la vigilancia (véase el capítulo 8), el personal nunca debe criticar abiertamente a los Miembros o sus políticas. La Secretaría está ahí para ayudar a los Miembros en asuntos logísticos y técnicos, y para desempeñar las funciones que los Miembros le atribuyan, pero no para sugerir a los Miembros lo que deben hacer ni para criticarles por las decisiones que hayan adoptado. Los Miembros son

especialmente sensibles a cualquier tema relacionado con la política exterior. En los pocos casos en que los miembros del personal de la División de Estudios Económicos y Estadística y de la División de Información y Relaciones Exteriores hicieron referencia, incluso indirecta, a cuestiones relacionadas con los intereses políticos o de seguridad de ciertos Miembros, fueron amonestados por los Miembros de que se trataba.

La capacidad y las actividades de los Miembros grandes y pequeños

Además de los desacuerdos sustanciales entre los Miembros que tienen intereses ofensivos y defensivos en conflicto, o de las diferentes perspectivas de los ricos y de los pobres, los Miembros están divididos por su distinto tamaño y capacidad. Esta diferencia tiene carácter horizontal y trasciende el nivel de su desarrollo económico. Hasta los países pobres pueden, si son lo suficientemente grandes, establecer misiones especializadas en Ginebra con personal diplomático capacitado y experimentado, lo que les permite defender sus intereses e influir en los resultados en mayor medida que los Miembros que no tienen misión residente o tienen una misión relativamente pequeña y de ámbito general. En este sentido, Liechtenstein y Santa Lucía tienen quizá más en común entre sí que con la Unión Europea y el Brasil, respectivamente. Estas circunstancias se manifiestan no solo en las posiciones que los Miembros adoptan en las negociaciones, sino también en las personas que eligen para dirigir la organización y la institución y en las normas por las que se rige la organización. La única ventaja de que disfrutan los Miembros más pequeños y más pobres es la de su gran número, y esta ventaja sería mayor si el sistema funcionara como una democracia parlamentaria. Si el número fuese el factor decisivo, el G-90 predominaría sobre otras configuraciones pequeñas, como la Cuadrilateral o el G-7, que tradicionalmente han dispuesto de un mayor poder.

El funcionamiento real de la OMC no se parece ni al de una democracia (poder de la mayoría) ni al de una monarquía (poder de una persona), aunque en algunos aspectos el GATT, que fue su predecesora, operara en gran medida como una oligarquía (poder de unos pocos). La OMC, tal y como ahora se conoce, es en cambio algo así como una república en el sentido clásico de ese término, a saber, un sistema de gobierno que combina elementos de democracia, de oligarquía y de monarquía. Los elementos democráticos de la organización son los más evidentes y su mejor ejemplo es la norma del consenso (que de hecho se puede considerar hiperdemocrática) así como la amplia participación de países pequeños y, sobre todo, de tamaño mediano en el desempeño de deberes cívicos, como presidir comités y actuar como jurados (es decir, ser miembros de grupos especiales en asuntos de solución de diferencias). Ya hemos visto en el capítulo 7 que los Miembros más activos en las diferencias son necesariamente los menos activos en los grupos especiales, y que, por eso, es más frecuente que los miembros de los grupos especiales procedan de países tales como Nueva Zelandia, Chile y Sudáfrica que de China, la Unión Europea y los Estados Unidos. Una dinámica semejante se produce cuando lo que está en juego es la presidencia de los comités y consejos. Como se verá más adelante, se cuentan más presidentes de Noruega que de Alemania, más del Canadá que de los Estados Unidos y más de Hong Kong, China, que de China.

Los elementos que más se aproximan a una oligarquía son los puestos más elevados de la institución. No se puede decir que los Miembros mayores monopolicen los cargos de Director

General, o de Director General Adjunto, o los puestos de miembro del Órgano de Apelación, pero tampoco se puede decir que estos puestos se distribuyan al azar. Al contrario, hay una tradición firmemente establecida en virtud de la cual un ciudadano de los Estados Unidos ocupa siempre un puesto del Órgano de Apelación y otro desempeña el cargo de Director General Adjunto, y las demás regiones y Miembros más grandes están representados en la distribución de los demás puestos del Órgano de Apelación y de Director o de Directores Generales Adjuntos. Cuando la OMC más se aproxima a una monarquía, y solo durante brevísimos períodos, es en las conferencias ministeriales. En ellas, los Ministros de Comercio atribuyen a su homólogo del país anfitrión unas facultades extraordinarias, entre ellas la de prorrogar la Conferencia o ponerle fin, lo que puede parecer trivial pero que contribuyó tanto al éxito en Doha (véase el capítulo 11) como al fracaso en Cancún (véase el capítulo 12). El Presidente de la Conferencia dispone también de un gran margen de maniobra para organizar la reunión y nombrar amigos de la presidencia, aunque en la práctica esto se haga en estrecha coordinación con la Secretaría y en consulta con los Miembros.

Cuadro 14.1. Participación en las actividades de la OMC, por tamaño del Miembro, 1995-2012

		Actividades en las que los grandes Miembros participan menos		Actividades en las que los grandes Miembros participan más	
	Porcentaje de los Miembros de la OMC	**Miembros de grupos especiales de solución de diferencias**	**Presidentes de órganos de la OMC**	**Miembros del Órgano de Apelación**	**Directores generales y directores generales adjuntos**
Ocho grandes Miembros	5,1	13,2	10,9	48,7	56,5
Cinco grandes Miembros desarrollados[a]	3,2	5,8	7,1	30,8	37,0
Tres grandes Miembros emergentes[b]	1,9	7,4	3,8	17,9	19,6
Todos los demás Miembros	94,9	86,8	89,1	51,3	43,5
Otros Miembros desarrollados	19,4	41,9	35,5	17,9	17,4
Otros Miembros en desarrollo	75,5	44,9	53,6	33,3	26,1
Resumen:					
Todos los Miembros desarrollados	*22,6*	*47,7*	*42,6*	*48,7*	*54,3*
Todos los Miembros en desarrollo	*77,4*	*52,3*	*57,4*	*51,3*	*45,7*

Fuentes: Cuadros 7.7 y 7.8, cuadro 14.2 (se recogen los datos de la columna de porcentajes combinados), y sus fuentes originales, así como las páginas www.wto.org/spanish/thewto_s/dg_s/ddgs_s.htm y www.wto.org/spanish/thewto_s/dg_s/exdgs_s.htm.

Notas: Porcentajes de puestos ocupados por representantes de los Miembros, por tipo. Los miembros del Órgano de Apelación y del personal directivo superior se calculan por el número de mandatos. El porcentaje de Miembros de la OMC se establece a partir de los 155 Miembros que tenía la OMC a principios de 2012. Es posible que los porcentajes no sumen 100 debido al redondeo. [a]Alemania, los Estados Unidos, Francia, el Japón y el Reino Unido. [b]El Brasil, China y la India.

Ocho grandes Miembros = cinco grandes Miembros desarrollados + tres grandes Miembros emergentes.

La diferencia entre los aspectos democráticos y los aspectos oligárquicos del gobierno de la OMC se puede apoyar con los datos estadísticos del cuadro 14.1, en que se distinguen ocho grandes Miembros del resto de los Miembros. Al principio de 2012, estos cinco Miembros desarrollados y tres Miembros emergentes representaban solo el 5,1% de los Miembros, pero tenían una importancia demográfica y económica mucho mayor: colectivamente representaban el 41,4% de las exportaciones mundiales de mercancías y servicios, el 49,2% de la población mundial y el 59,2% del producto interior bruto también mundial.[8] Su contribución como miembros de grupos especiales de solución de diferencias y presidentes de órganos de la OMC tiene el mismo orden de magnitud que su porcentaje del total de los Miembros, pero el porcentaje de los puestos más elevados de la institución (es decir, Miembros del Órgano de Apelación y directores generales o directores generales adjuntos) es aproximadamente el mismo que su porcentaje de la riqueza y la población mundiales.[9] A modo de analogía, las actividades en las que estos grandes Miembros son menos activos se parecen a las de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros comités y consejos de las Naciones Unidas, y las actividades en que participan más se parecen a las del Consejo de Seguridad. Esta comparación es tanto más oportuna cuanto que cuatro de estos ocho grandes Miembros figuran entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que conseguir un asiento en un consejo ampliado es una cuestión de alta prioridad para el Brasil y la India.

Dirección de la organización: presidentes

Gran parte de la labor en la OMC se realiza en consejos, comités, grupos de trabajo y grupos de negociación. La mayoría de los órganos ordinarios son presididos por Miembros de forma rotatoria con un mandato de un año, pero para propiciar la continuidad de los presidentes de los grupos de negociación y de los grupos de trabajo (por ejemplo, los grupos de trabajo sobre las adhesiones) con frecuencia la misma persona desempeña el cargo durante varios años sucesivos. Las presidencias se atribuyen a personas concretas y no a las misiones de sus países, normalmente a embajadores, si se trata de órganos de alto nivel, y a embajadores u otros diplomáticos, para los demás órganos.

Quién preside y quién elige a los presidentes

En el recuadro 14.1 se resumen los principios y procedimientos formales de selección de los presidentes. La última tarea que un presidente del Consejo General tiene que hacer antes de renunciar a su cargo es mantener consultas sobre la lista de presidentes para el año siguiente. Stuart Harbinson señaló que "fue lo más desagradable que tuv[o] que hacer en todo el año", porque había

> muchos egos en la balanza. Algunos tratan desesperadamente de obtener una presidencia porque no quieren volver a casa. Evidentemente, hay quienes actúan como buenos ciudadanos y son un poco más flexibles. Pero también hay todo tipo de pequeñas rivalidades y celos, sin contar que se debe establecer un sutil equilibrio regional.[10]

Los tres Miembros más grandes de la OMC brillan por su ausencia en los puestos de presidente de los órganos principales. Existe una norma tácita pero ampliamente respetada en virtud de la cual China, los Estados Unidos y la Unión Europea se abstienen de solicitar la presidencia del Consejo General, del Órgano de Solución de Diferencias o de los demás comités y consejos principales de la OMC. Esta norma se heredó del GATT. Según Rufus Yerxa, generaría conflictos y falta de confianza entre los Miembros que presidieran algún órgano principal.[11] Se puede hacer una comparación con otros cargos de la comunidad internacional, como el de Secretario General de las Naciones Unidas, que tradicionalmente es ocupado por diplomáticos de países de tamaño medio: Noruega, Suecia, Birmania (actualmente Myanmar), Austria, el Perú, Egipto, Ghana y la República de Corea. Nunca ha habido un Secretario General de las Naciones Unidas procedente de alguno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido), y esos cinco países se han mostrado igualmente reticentes a presidir los órganos principales de la OMC.

Estos Miembros más influyentes de la OMC presiden a veces los comités menos preeminentes. Francia y el Reino Unido son bastante activos en tales órganos, pero, también aquí, cabe observar que la mayoría de los presidentes de estos dos países han sido personas que ocupaban un cargo inferior al de jefe de delegación, que se encargaban de cuestiones técnicas, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia (presidido por el mismo experto francés entre 1997 y 2003) y el Comité de Valoración en Aduana (presidido en tres ocasiones por diplomáticos británicos). Y si bien representantes de otros Estados miembros de la UE han presidido órganos de la OMC, el jefe de delegación de la UE nunca lo ha hecho. China y los Estados Unidos solo han sido un poco más activos a este respecto, y han presidido, respectivamente, tres y cinco órganos entre 1995 y 2012. Pero ninguno de estos órganos figuraba entre los seis más importantes. Cuatro de las cinco presidencias ocupadas por diplomáticos estadounidenses lo han sido del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y China también ha presidido en general órganos dedicados a temas técnicos.

En el cuadro 14.2 se ofrece información detallada sobre las presidencias ocupadas por los 28 Miembros de la OMC que han sido más activos en esta esfera, por tipos de órganos de la OMC. El primer tipo está formado por los seis órganos más importantes de la organización: el Consejo General, el Órgano de Solución de Diferencias, el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y los consejos dedicados a las mercancías, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. El otro tipo está formado por todos los órganos restantes. En el cuadro 14.2 se muestra, para cada categoría, el número de años que los diplomáticos de un determinado país han presidido órganos de la OMC, así como el porcentaje de un Miembro en el número total de personas/año para todas las presidencias entre 1995 y 2012. La información se clasifica en función de un porcentaje combinado de las presidencias de cada país, que se calcula como promedio de los dos porcentajes.

Recuadro 14.1. Cómo se elige a los presidentes de los órganos de la OMC

Información extraída de Directrices para el nombramiento de presidentes de los órganos de la OMC, *documento WT/L/510 de la OMC, de 21 de enero de 2003.*

El Consejo General adoptó a finales de 2002 unas Directrices para el nombramiento de presidentes de los órganos de la OMC. En las directrices se establece que "[l]os Miembros deberían considerar el ejercicio conducente a los nombramientos como una función anual 'interna' relativamente rutinaria, con el principio de rotación como norma", y su objetivo sería "asegurar que la Organización pueda seguir desempeñando sus funciones de una manera regular y sin obstáculos". El procedimiento se divide en cinco etapas:

- el proceso de selección comienza con un anuncio de la presidencia en la reunión del Consejo General celebrada en diciembre de cada año;
- el Presidente del Consejo General y sus colegas (es decir, el Presidente del Órgano de Solución de Diferencias y los anteriores Presidentes del Consejo General que sigan en Ginebra) escucharán cualesquiera opiniones y sugerencias formuladas por los Miembros a título individual y/o en grupos;
- tras las nuevas consultas que resulten necesarias, el Presidente y sus colegas elaborarán una lista equilibrada de conformidad con las directrices y basada en las observaciones que hubieran recibido;
- a finales de enero o principios de febrero se celebrará una reunión informal abierta de Jefes de delegación, que brindará la oportunidad de proceder a la difusión y debate generales de la lista; y
- la lista será propuesta y acordada en la reunión ordinaria del Consejo General del mes de febrero.

Además de establecer que los presidentes deben ser representativos de los Miembros, y que no podrán tenerse en cuenta las candidaturas de representantes de Miembros con atrasos de pagos correspondientes a más de un año completo (como se verá posteriormente en este capítulo), en las directrices se detalla que "[l]a elección de un presidente deberá responder en primer lugar a la capacidad y la disponibilidad de la persona de que se trate para desempeñar las funciones especiales atribuidas a quienes desempeñen ese cargo en el sistema de la OMC". Se espera que los presidentes sean imparciales y objetivos, garanticen la transparencia y la inclusión en los procesos de toma de decisiones y de consultas y faciliten el consenso. Las directrices especifican que los "nombramientos deben ser aceptables para todos los Miembros y no solo para las regiones o grupos que los hayan propuesto", y debe lograrse un "equilibrio que refleje la composición general de la OMC".

Estas son las normas que se aplican para el nombramiento de los presidentes de los órganos principales, como el Consejo del Comercio de Mercancías. El Presidente de este Consejo elegirá posteriormente a los 11 presidentes de los órganos subsidiarios que dependen del Consejo (por ejemplo, los órganos encargados de la agricultura, el acceso a los mercados, las subvenciones, las medidas antidumping, etc.); el mismo principio se aplica a los Consejos del Comercio de Servicios y de los Derechos de Propiedad Intelectual. Todas estas elecciones de presidentes de órganos subsidiarios se realizan teniendo en cuenta el equilibrio regional.

Cuadro 14.2. Frecuencia con que los órganos de la OMC han tenido un presidente de cada Miembro, 1995-2012

	Seis órganos mayores[a]		Todos los demás órganos		
	Años	Porcentaje	Años	Porcentaje	Porcentaje combinado
Países desarrollados	**45,0**	**41,7**	**252,0**	**43,6**	**42,6**
Noruega	10,0	9,3	9,5	1,6	5,5
Canadá	6,0	5,6	22,5	3,9	4,7
Nueva Zelandia	3,0	2,8	32,5	5,6	4,2
Japón	4,0	3,7	19,0	3,3	3,5
Suiza	1,0	0,9	25,0	4,3	2,6
Australia	3,0	2,8	12,0	2,1	2,4
Hungría	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Finlandia	3,0	2,8	5,0	0,9	1,9
Suecia	2,0	1,9	8,5	1,5	1,7
Irlanda	3,0	2,8	2,0	0,3	1,6
República Checa	1,5	1,4	9,0	1,6	1,5
Francia	0,0	0,0	17,0	2,9	1,5
Bélgica	1,5	1,4	5,0	0,9	1,2
Reino Unido	0,0	0,0	13,0	2,2	1,1
Todos los demás países desarrollados	4,0	3,7	65,0	11,2	7,5
Países en desarrollo	**63,0**	**58,3**	**326,0**	**56,4**	**57,4**
Hong Kong, China	6,0	5,6	16,0	2,8	4,2
Singapur	5,0	4,6	12,0	2,1	3,4
Nigeria	6,0	5,6	7,0	1,2	3,4
Chile	4,5	4,2	11,5	2,0	3,1
Uruguay	4,0	3,7	12,0	2,1	2,9
Colombia	4,0	3,7	10,0	1,7	2,7
Brasil	2,5	2,3	16,0	2,8	2,5
Pakistán	2,0	1,9	16,0	2,8	2,3
Kenya	4,0	3,7	2,5	0,4	2,1
Corea, República de	2,5	2,3	10,0	1,7	2,0
Malasia	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Filipinas	1,0	0,9	16,0	2,8	1,8
Costa Rica	1,0	0,9	15,0	2,6	1,8
Tailandia	1,0	0,9	14,5	2,5	1,7
Todos los demás países en desarrollo	16,5	15,3	160,5	27,8	21,5
Total	**108,0**	**100,0**	**578,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Secretaría de la OMC.

Notas: Número de años durante los cuales los órganos de la OMC fueron presididos por representantes de un Miembro. [a] Incluye: Consejo General, Órgano de Solución de Diferencias, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Consejo del Comercio de Mercancías, Consejo del Comercio de Servicios, y Consejo de los ADPIC. La información no incluye los grupos de trabajo sobre la adhesión de países a la OMC. Por cada año durante el cual un órgano fue presidido por dos personas sucesivamente, se ha atribuido a cada una de ellas un valor de 0,5.

Porcentaje combinado = promedio del valor de los dos porcentajes.

Si todas las presidencias fueran atribuidas al azar y todos los Miembros soportaran la carga por igual, cada Miembro de la OMC presidiría un órgano cada cuatro años. En realidad, el porcentaje que corresponde a cada Miembro individual y a sus embajadores en el total de presidencias varía mucho. En un extremo del espectro se sitúa el gran número de Miembros que nunca han presidido un solo órgano de la OMC durante los primeros 18 años de existencia de la organización. Tal es el caso de 73 Miembros de la OMC, es decir, casi la mitad de los Miembros. Además del caso especial, antes mencionado, de la Unión Europea, en este grupo figuran países relativamente poblados, como Angola, Cuba, los Emiratos Árabes Unidos, el Estado de Kuwait, Portugal, la República Dominicana y Viet Nam. La mayoría de los demás Miembros que nunca han presidido un órgano de la OMC son países que no tienen misión residente en Ginebra o países muy pequeños.[12] En el otro extremo del espectro se sitúa el caso singular del Embajador Ronald Saborío, de Costa Rica (véase el Apéndice Biográfico, página 652), que presidió un comité todos los años desde 1998 hasta al menos 2013. De los 10 Miembros más activos, desarrollados y en desarrollo, proceden cerca de la mitad (48,8%) de los presidentes de los seis principales órganos y el 28,4% de los demás presidentes.

La concentración de las presidencias en algunos países desarrollados depende claramente de la ley de los pequeños números: las presidencias normalmente se dividen por igual entre los países desarrollados y los países en desarrollo, pero como los Estados Unidos y la Unión Europea por lo general no ocupan ninguna presidencia, quedan muy pocos países desarrollados para ocupar las vacantes. En consecuencia, los diplomáticos de Australia, el Canadá, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza se encuentran bastante solicitados. O como lo describe un embajador de un país desarrollado, "es una reserva genética reducida".[13] Si la presidencia del Consejo General fuera ocupada por rotación por todos los Miembros, ningún país lo presidiría más de una vez cada siglo. En los 18 años comprendidos entre 1995 y 2012, el Canadá y Noruega ocuparon este cargo tres veces. John Weekes (véase el Apéndice Biográfico, página 657), del Canadá, se distingue por ser el único embajador que fue presidente del Consejo del GATT (1989) y del Consejo General de la OMC (1998).

Para determinar qué embajadores de países en desarrollo acceden al cargo de presidentes, se necesita algo más que las matemáticas. Se trata en parte de una cuestión de demanda, ya que algunos Miembros o regiones defienden activamente el porcentaje que les corresponde. La principal finalidad del Grupo de Países de América Latina y el Caribe, conocido generalmente como GRULAC, es lograr que sus miembros estén adecuadamente representados en las presidencias. También en parte es una cuestión de capacidad. Ocupar una presidencia es casi imposible para un Miembro sin representación en Ginebra o que tenga una misión de ámbito general dotada de un personal reducido. El hecho de que Hong Kong, China, haya ocupado presidencias con más frecuencia que cualquier otro Miembro en desarrollo es fácilmente comprensible si se considera que no es un país independiente que esté representado ante otras organizaciones internacionales, y que sus diplomáticos pueden dedicarse exclusivamente a los asuntos relacionados con la OMC.[14] Siete de los siguientes 10 países en desarrollo de la lista tenían misiones dedicadas exclusivamente a la OMC en 2012, por lo general con un personal de al menos cinco personas. Estos Miembros podían permitirse que su embajador dedicara mucho tiempo a desempeñar el cargo de presidente; esa misma

función supondría una carga excesiva para una misión con un personal de dos o tres personas que tuvieran que ocuparse de todas las organizaciones internacionales con sede en Ginebra. Otro factor es la cantidad de tiempo que lleva un país en el sistema. Es menos probable que los países que se han adherido recientemente a la OMC hayan desempeñado varias presidencias, por un lado, porque las oportunidades han sido menores y, por otro, porque se necesita tiempo para llegar a entender cómo funciona la organización.

Que sean Miembros desarrollados o en desarrollo, los países más grandes no son los que presiden más comités. El Brasil, el Pakistán y Nigeria son excepciones a esta norma general, ya que son el sexto, séptimo y octavo Miembros de la OMC más poblados (si se contabiliza a la Unión Europea como un solo Miembro). Pero es más significativo que ni China, ni la India ni Indonesia (primero, segundo y quinto Miembros con mayor población) figuren en un lugar destacado en la lista de países que han ocupado más presidencias, mientras que países como Singapur y el Uruguay, entre los Miembros en desarrollo, y Noruega y el Canadá, entre los Miembros desarrollados, figuran en primer lugar. El sistema en su conjunto parece funcionar mejor cuando los órganos son presididos por embajadores de países que son suficientemente grandes como para disponer de misiones bien dotadas de personal, pero no tan grandes como para figurar entre los *demandeurs* más activos.

Las funciones y los estilos de los presidentes

¿Tiene importancia quién preside los órganos de la OMC? La respuesta sería negativa si se considerara que los presidentes son simplemente facilitadores que desempeñan un papel semejante al de Presidente de la Cámara de los Comunes de un parlamento como el de Westminster. Sin embargo, claramente ese no es el caso en la OMC, que respeta la tradición firmemente asentada en el GATT en virtud de la cual se espera del presidente no solo que facilite el debate sino que contribuya a forjar un consenso y adopte un papel activo en la elaboración de textos y en la labor de "llegar al sí". Cabe destacar dos características del presidente ideal: debe actuar en nombre del sistema en general y no en defensa de su propio país, y debe conciliar la imparcialidad hacia los Miembros y la responsabilidad de hacer avanzar las negociaciones, proponiendo textos, rompiendo puntos muertos y logrando consensos. En la OMC se espera de un diplomático que practique la compartimentación creativa de sus actividades, anteponiendo las obligaciones del presidente con respecto al sistema al deber que le corresponde como representante nacional de promover objetivos concretos. O, en términos de teoría de las negociaciones, se supone que un presidente debe centrarse en generar valor para la comunidad en su conjunto y no para su propio país.

El desarrollo de las negociaciones sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la salud pública ilustra esta disyuntiva. En diciembre de 2002, al final de las negociaciones, el Embajador Eduardo Pérez Motta, de México, estaba componiendo el texto final de lo que posteriormente sería la Decisión relativa a la Aplicación del Párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública (véase el capítulo 10). "Los estadounidenses estaban muy preocupados por el resultado" -recordaría más tarde el Sr. Pérez Motta- temían que el texto fuera en contra de

su posición en algunos puntos fundamentales. "Yo recibía llamadas de mi capital enviándome mensajes de los Estados Unidos, y contesté 'Bueno, lo siento pero ... no estoy desempeñando este papel como embajador, de modo que no voy a recibir ninguna información ni instrucción sobre el tema'". Sus interlocutores en Ciudad de México comprendieron entonces que no tenía sentido intentar presionarle para que adoptase una u otra posición. Este intercambio entre el embajador y la capital se basaba en una cierta forma de entender la ética de un presidente. Según el Sr. Pérez Motta:

> si usted desempeña ese papel, como responsable de un grupo de trabajo [en Ginebra] lo hace a título personal. No está representando a su propio país. Su delegación es la que representará al país en la mesa de negociación, y usted tendrá que escucharla como a cualquier otra delegación. Pero, a veces, las capitales no perciben o entienden claramente este papel, y hay que explicárselo sin ambigüedad.[15]

No todos los embajadores tienen la voluntad o la capacidad de mantener esa distancia, y muchos, de encontrarse en la posición del Sr. Pérez Motta, habían recibido quizás esas instrucciones como órdenes y habrían actuado en consecuencia. Este es uno de los muchos puntos en que difieren la cultura política y las tradiciones de los Estados Miembros, y que también pueden depender mucho de la personalidad de los interesados. Idealmente, la postura que el Sr. Pérez Motta adoptó es la que el sistema espera de un presidente.

Los presidentes deben ser a la vez imparciales y eficaces. Para ser un buen mediador, el presidente debe respetar las opiniones de todos los Miembros, sin defender los intereses de su propio país ni los de ninguna coalición o facción con la que pueda estar asociado su país, y no debe mostrar ninguna hostilidad hacia las posiciones o las personas de otros Miembros y grupos. No obstante, como muchas otras virtudes, la imparcialidad se convierte en un vicio si va demasiado lejos. Según el Embajador Julio Lacarte, "Un presidente tiene que mostrarse a la vez firme y flexible, en función de las circunstancias".[16] Tiene "que saber captar el sentido de la reunión, aprovechar los momentos en que se puede impulsar un texto y no dudar en proceder en consecuencia".[17] Odell (2005: 475) clasificó las tácticas que los presidentes pueden adoptar en una escala que va de las más pasivas a las más intervencionistas. En su opinión, "las estrategias más pasivas de mediación en la OMC son la observación, el diagnóstico y la comunicación". Con mayor frecuencia, los presidentes tratan de forma más activa de conseguir un consenso. Un presidente puede incluso adoptar "tácticas de manipulación para dar al proceso o a los participantes un impulso en una determinada dirección" (*Ibid.:* 487). La táctica elegida varía en función de las circunstancias y de la persona. El papel del presidente "depende mucho de la negociación", explica el Embajador Ronald Saborío, según el cual:

> hay momentos en los que un presidente debe dejar que los Miembros desempeñen un papel muy importante para que las cosas surjan de la base. Cuando el interés por los resultados de una negociación es elevado, cuando se manifiestan intereses, es importante dejar que las fuerzas actúen y que los

> Miembros entren en danza. Si el presidente ejerce un papel muy activo puede tener un efecto perturbador. Pero hay otras situaciones en que las negociaciones no avanzan y en que el presidente probablemente tenga que ser activo y proponer algo. Esto es más difícil, y más arriesgado, ya que el presidente puede quemarse los dedos, o incluso peor, puede hacer que las negociaciones descarrilen.[18]

Algunos Miembros no están satisfechos con el margen de iniciativa que tienen los presidentes en la elaboración de textos. En 2002, el Grupo de Países Afines (LMG) propuso cambios en el funcionamiento de la OMC que hubiesen modificado el papel de los presidentes. Los 13 países que componían este grupo[19] propugnaban "la participación efectiva de todos los Miembros en las negociaciones" a través de un proceso que "debería generar transparencia y una adopción de decisiones basada en el consenso".[20] Eso significaba reducir el poder y las facultades discrecionales del Director General y de los presidentes de los grupos de negociación, entre otras cosas, atribuyendo la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales a un Miembro y no al Director General, eligiendo a este presidente y a todos los demás "por consenso de los embajadores residentes en Ginebra", y limitando la facultad de los presidentes de elaborar textos de negociación por iniciativa propia. Todos los informes y los proyectos de decisión "deberán ser objeto de acuerdo por consenso en el órgano de negociación de que se trate" -insistía el Grupo- y a falta de consenso "deberían reflejarse los puntos de vista distintos de los Miembros, con propuestas alternativas de decisión, en los proyectos sometidos a los órganos superiores con vistas a la adopción de una decisión".[21]

Que sea pasivo o no, un presidente debe empezar por reunir información sobre las posiciones de los Miembros y, si el tema es técnicamente difícil, profundizar su conocimiento de la cuestión. Las consultas no consisten solo en reunir información sobre las opiniones de los Miembros más activos, tanto del lado ofensivo como del lado defensivo; también es necesario sondear a los demás Miembros para determinar la solidez de sus posiciones y si están dispuestos a considerar avenencias y acomodos. Un presidente debe saber interpretar, porque los Miembros "no muestran sus cartas", según el Sr. Saborío. "Se puede intentar adivinar cuáles son sus cartas, hacer sus propios cálculos, y se reciben señales que están muy codificadas".[22]

El mecanismo más generalizado es la reunión "de confesionario", una reunión individual para examinar cuestiones y posiciones. Esta práctica es probablemente anterior al GATT, pero la expresión "de confesionario" fue una innovación de Julio Lacarte, Embajador del Uruguay, según el cual: durante la Ronda Uruguay, "invitaba a los Jefes de Delegación a que se reunieran conmigo individualmente y en condiciones de estricta confidencialidad, calibraba sus verdaderos objetivos, les desaconsejaba que plantearan exigencias que estaban destinadas a fracasar y preparaba el terreno para llegar a acuerdos aceptables para todos".[23] Todo esto requería a menudo numerosas reuniones. Los participantes siempre empiezan planteando sus posiciones máximas, pero el presidente logra a veces que individualmente vayan acercándose a sus posiciones mínimas. La información recogida durante ese proceso permite al presidente no solo definir las cuestiones técnicas (generalmente en consulta con la Secretaría) sino también delimitar la zona de un posible acuerdo. Esta última tarea se basa en la intuición del presidente,

así como en los debates que este haya podido mantener con otros presidentes, el director general, el personal de la Secretaría u otras personas de confianza.

Pasar del acopio de información a la obtención de un acuerdo puede ser gradual. El Sr. Pérez Motta describió las negociaciones relativas al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública como "un proceso que requería muchos debates para que cada parte entendiera cuáles eran los motivos y los argumentos de la otra parte". Un presidente tiene que encontrar "las pequeñas ventanas de oportunidad que va abriendo cada parte, incluso sin tener conciencia de ello".

> Primero hay que entender qué posibilidades hay de poner sobre la mesa un documento con el que, a fin de cuentas, nadie acabe satisfecho. Todos tienen que salir de la sala, al final, relativamente disgustados: porque, si un grupo está muy satisfecho y otro en absoluto, las cosas no están equilibradas. Pero, si todos están insatisfechos y acusan al Presidente de ser el causante del problema, significa que Presidente lo está haciendo bien.[24]

El Embajador Guillermo Valles, del Uruguay, se encontró ante la difícil tarea de dirigir las negociaciones sobre las medidas comerciales correctivas y las subvenciones a la pesca cuando presidió el Grupo de Negociación sobre las Normas, en la Ronda de Doha, entre 2004 y 2010. Estos dos temas tenían sus propias complejidades de contenido y políticas; los mismos Miembros que podían ser *demandeurs* con respecto a las medidas comerciales correctivas podían adoptar una actitud defensiva con respeto a las subvenciones a la pesca, y viceversa. El Sr. Valles tuvo que trabajar en estrecha relación con expertos de la Secretaría y de numerosas misiones para catalogar las posiciones de los Miembros y cartografiando las opciones. "Mi estrategia" –dijo- "era llegar a un punto en que los Miembros reconociesen que no estaban en condiciones de lograr por sí mismos una solución de transacción".[25] La redacción de un texto del presidente es la labor más compleja, pues requiere que el presidente decida lo que se debe incluir o excluir, lo que hay que poner entre corchetes y el grado de precisión que debe tener el proyecto de texto. El Sr. Valles logró elaborar una serie de textos en los que se definían las opciones, pero un presidente no puede ir más allá cuando las posiciones de los Miembros son inconciliables. Llega un momento en que ya no se pueden hacer más concesiones sobre un solo texto, pero se puede convencer a los Miembros de que negocien transacciones entre los diversos textos. Se requiere normalmente para ello una decisión política a nivel ministerial.

Los presidentes del Consejo General y de las conferencias ministeriales

Hay dos tipos de presidente que ocupan un lugar especial en el sistema de la OMC. Uno es el Presidente del Consejo General, la cumbre del sistema ordinario de comités y consejos. Como otras presidencias importantes, ésta se ejerce durante un año y de forma rotatoria. El otro es el Presidente de la Conferencia Ministerial, cargo que siempre ha sido desempeñado por el Ministro de Comercio del país anfitrión o, en el caso de las conferencias ministeriales que se celebraron en Ginebra, por el Ministro de Comercio del país cuyo Embajador esté ocupando el cargo de Presidente del Consejo General.[26]

Dos tradiciones dominan la selección de un Presidente del Consejo General. La primera es que la persona que ocupe el puesto en un año concreto normalmente será la persona que presidió el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) el año anterior. Este es el único aspecto en el que la OMC reproduce el concepto del sistema romano de *cursus honorum*, o secuencia de puestos que se espera que una persona ocupe a lo largo del camino hacia el cargo más alto; no existe una serie concreta de presidencias que un embajador debe ocupar antes de ser nombrado presidente del OSD. El resultado práctico es que cuando los Miembros deciden un año concreto quién presidirá el OSD deciden también efectivamente quien será el presidente del Consejo General el año siguiente, salvo que se produzca un acontecimiento imprevisto (por ejemplo, que el embajador sea destinado a otro puesto). La segunda tradición es que hay una doble rotación regional en el desempeño de los cargos, de forma que el Presidente del Consejo General será de un país en desarrollo un año y de un país desarrollado el año siguiente, y durante los años en que el cargo sea desempeñado por un diplomático de un país en desarrollo habrá además una rotación entre las tres regiones en desarrollo. La secuencia de presidentes del Consejo General durante los años impares comprendidos entre 1995 y 2011 ha sido de tres ciclos Asia-América Latina-África, en el siguiente orden: Singapur-Brasil-Tanzanía-Hong Kong, China-Uruguay-Kenya-Malasia-Chile-Nigeria. La secuencia se inició de nuevo en 2013, con un Presidente del Consejo General del Pakistán. Esos mismos años, la presidencia del OSD fue desempeñada por un diplomático de un país desarrollado.

La presidencia del Consejo General es un cargo poco habitual que, en algunos aspectos, constituye un puente entre los Miembros y la Secretaría. Es la única presidencia que tiene reservada una oficina en el edificio de la sede de la OMC, además de disponer de personal de apoyo. Esta es una novedad que se remonta al mandato de Mike Moore como Director General. Mike Moore estableció este arreglo de forma que los dirigentes de la institución y de la Organización pudieran permanecer en contacto durante los meses fundamentales que precedieron al lanzamiento de la Ronda de Doha. La relación del Sr. Moore con el Presidente del Consejo General Stuart Harbinson fue especialmente cercana y productiva. "No había fisuras entre nosotros," -observó posteriormente- "tenía mi respaldo y yo tenía el suyo".[27] Hubo personas en la Secretaría a quienes no gustó esta novedad, ya que era contraria a su concepto de división adecuada entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en la institución. El Sr. Moore no estaba de acuerdo con esa opinión tan estricta de la separación. "Tienes que poder entrar en el despacho del otro y dar un golpe en la mesa y descargarte"[28], dijo.

El papel del Presidente del Consejo General varía según la persona que desempeña el cargo, la personalidad del Director General y la relación entre ellos. "El Director General y el Presidente del Consejo General tienen que intentar desarrollar una especie de relación complementaria" -según el Sr. Harbinson- "de forma que uno haga las cosas que el otro no hace".[29] La trascendencia de la presidencia del Consejo General está en relación directa con la importancia de los temas que se estén considerando durante su mandato. Cuando las negociaciones se encuentran en una fase crucial, el Presidente del Consejo General puede desempeñar un papel fundamental haciéndolas avanzar, ayudando a salir de puntos muertos, presentando soluciones y promoviendo consensos, pero cuando las negociaciones avanzan lentamente o están paralizadas, sus funciones disminuyen mucho. El Presidente del Consejo General actúa también

como mecanismo de comunicación, transmitiendo mensajes de los Miembros a la Secretaría y a la inversa. A veces esto supone actuar como pacificador e incluso mediador entre conflicto de personalidades. Los presidentes del Consejo General han sugerido también que deberían hablar en nombre de la OMC en asuntos externos, como cuando participan en reuniones del G-8 o del G-20, pero ese honor está reservado al Director General.

El Acuerdo sobre la OMC no dice nada sobre quién debe presidir las conferencias ministeriales. El Sr. Ruggiero esperaba ejercer esta función en la Primera Conferencia Ministerial de 1996, pero los Miembros reservaron esta prerrogativa al Ministro de Comercio del país anfitrión. La división real del trabajo entre un Presidente de la Conferencia y un Director General puede, no obstante, ser reajustada, como sucedió en la Conferencia Ministerial de Doha. El Ministro Yousef Hussain Kamal presidió las sesiones plenarias, durante las que principalmente se pronunciaron discursos formales, pero la auténtica negociación se produjo en la sala verde, bajo la dirección del Sr. Moore. Este arreglo ahorró a los ministros "al menos cinco horas de negociación, al permitir que los ministros salieran, pronunciaran su discurso ante las cámaras para que constara en acta, y volvieran de nuevo a reanudar las negociaciones" (Moore, 2003: 128).

Al igual que ocurre con los presidentes de los órganos ordinarios de la OMC, se espera que el Presidente de las conferencias ministeriales se centre en las necesidades de la Organización y evite los asuntos que solo interesan a su propio país. Esto puede ser una dura exigencia para un presidente que representa a uno de los actores principales, como sucedió en la Conferencia Ministerial de Seattle, de 1999. Algunos Miembros estaban preocupados por la posibilidad de que la Embajadora Charlene Barshefsky no pudiera diferenciar las dos funciones, la de representación y la de facilitación, lo que quizá no fuese un defecto personal ya que la decisión de celebrar la Conferencia Ministerial en un país grande había sido un error que explica por qué albergar las conferencias ministeriales es otra de las tareas que el sistema prefiere atribuir a países de tamaño mediano y no a las grandes potencias. Otro tema recurrente en los anales de las conferencias ministeriales, en especial las relacionadas con el inicio o el desarrollo de la Ronda de Doha, es el profundo agotamiento que normalmente padecen los presidentes de las conferencias. Actuar de anfitrión del mundo entero es, en el mejor de los casos, una tarea exigente, que resulta aún más difícil cuando se pide al presidente que apague fuegos metafóricos, medie entre campos hostiles y decida cuándo la conferencia debe proseguir o concluir. Este hecho, por sí solo, puede ayudar a explicar por qué los presidentes de las conferencias ministeriales de Seattle y de Cancún adoptaron algunas decisiones cuestionables.

Dirigir la institución: los Directores Generales y los directores generales adjuntos

El Director General desempeña el cargo más visible en la OMC y es el responsable de las políticas comerciales más destacado del mundo. También puede ser un cargo ingrato. Como señaló el Sr. Moore, un Director General puede encontrar rápidamente que "no eres ni director

ni general".[30] En ocasiones, los mismos Miembros que esperan lo máximo de un Director General serán los menos dispuestos a ceder más poder a ese cargo.

"Un punto de partida para un examen del papel de Director General" -observó Blackhurst (2012: 3790-3791)- "es observar que los países Miembros nunca han dado al Director General una descripción específica del puesto". Ni en el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio ni en ningún otro documento se definen directamente las funciones y facultades del Director General. En el artículo VI de ese Acuerdo se establece que la Conferencia Ministerial "nombrará al Director General y adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones del servicio y la duración del mandato del Director General", pero aparte de advertir al Director General de que "[e]n el cumplimiento de sus deberes ... no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad ajena a la OMC", en el Acuerdo no se añade nada más. Los reglamentos a que se hace referencia nunca se establecieron, aunque los Miembros ofrecieron algunos indicios más sobre el ideal de Director General cuando describieron las cualidades que deben reunir para optar a este puesto en los Procedimientos para el nombramiento de los directores generales, de 2002. En este documento se establece que "[e]n general, los candidatos deberán contar con amplia experiencia en relaciones internacionales, incluida experiencia en cuestiones económicas, comerciales y/o políticas; estar firmemente resueltos a apoyar la labor y los objetivos de la OMC; tener una autoridad y una capacidad de gestión demostradas y contar con una probada capacidad de comunicación".[31] El rango elevado del cargo puede también comprobarse en el Acuerdo relativo a la Sede, denominado oficialmente Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética. En este instrumento de 1995 se establece (entre otras cosas) el trato que el país anfitrión atribuye a las personas asociadas a la OMC. En el Acuerdo se establece que tanto el Director General (párrafo 1 del artículo 30) como el personal directivo superior (párrafo 1 del artículo 31) "gozarán de los privilegios, inmunidades y facilidades concedidos a los agentes diplomáticos de conformidad con el derecho internacional y los usos internacionales", pero distingue además al Director General al establecer que "se beneficiará de las facilidades concedidas a los jefes de misión" (párrafo 2 del artículo 30).[32]

Las principales funciones del cargo se han desarrollado a través de la tradición y de la práctica, y a veces a través del sistema de prueba y error. "[E]n el mundo real los directores generales han ido definiendo su papel" -ha observado el Embajador Julio Lacarte- "de conformidad con el carisma de cada uno, sus cualidades profesionales, su capacidad de interpretar las posiciones e intereses de los gobiernos y su relación personal con los embajadores acreditados".[33] Este proceso sigue desarrollándose todavía.

Los Directores Generales del GATT gozaron de largos períodos de servicio (véase el anexo 2, página 659). Antes de la carrera relativamente breve y singular de Peter Sutherland, que ocupó el cargo de último Director General del GATT (1993-1994) y primero de la OMC (1995), la institución tuvo apenas tres jefes. El que más tiempo ocupó el cargo fue Eric Wyndham-White (1948-1968).[34] Después de haberse licenciado en derecho, en 1938, trabajó en el Ministerio de Guerra Económica de Gran Bretaña y participó en la fallida Conferencia de La

Habana; después de que fracasara la creación de la OIC, pasó el resto de su carrera en la Secretaría del GATT. Le sucedieron Olivier Long (1968-1980) y Arthur Dunkel (1980-1993), ambos suizos. El Sr. Long fue embajador de Suiza en el Reino Unido antes de ser nombrado Director General; el Sr. Dunkel representó a Suiza ante el GATT y otras instituciones económicas desde 1971 hasta su nombramiento. Los 46 años de mandato de estos tres jefes del GATT abarcan un período durante el cual el mundo vio 5 Papas, 6 secretarios generales de las Naciones Unidas, 6 cancilleres alemanes, 10 presidentes de los Estados Unidos, 11 primeros ministros británicos y 19 primeros ministros japoneses. Las únicas figuras mundiales importantes que disfrutaron de mayor estabilidad en el cargo que los Directores Generales del GATT fueron los reyes.[35]

Los mandatos de los Directores Generales de la OMC después del Sr. Sutherland han sido mucho más breves. Renato Ruggiero (1995-1999), Mike Moore (1999-2002), Supachai Panitchpakdi (2202-2005) y Pascal Lamy (2005-2013) ocuparon el cargo un promedio de menos de cinco años cada uno, frente a un promedio de más de 15 años en el caso de sus predecesores del GATT. Las normas establecen un mandato de cuatro años y la posibilidad de que el Director General sea confirmado para un nuevo mandato, pero "[n]o cabe esperar la confirmación automática"[36]; solo el Sr. Lamy desempeñó el cargo dos mandatos completos. Todos sus predecesores vieron truncado el número de sus mandatos o la longitud de estos por los acuerdos que se concluyeron durante el proceso de selección.

Cómo son elegidos los directores generales

Una diferencia importante entre el GATT y la OMC es la facilidad con que son elegidos los directores generales. El proceso en el GATT era comparativamente tranquilo, breve y poco frecuente. El proceso de contratación en la OMC, desde la selección del Sr. Ruggiero en 1994-1995, ha sido largo y marcado por la polémica, y ha desencadenado conflictos entre los mayores países desarrollados y en desarrollo, y dentro de esos dos grupos. Los enfrentamientos consiguientes socavaron la autoridad de una figura que debía ser vista como un gestor imparcial, un mediador equitativo y, en momentos especiales, un facilitador de acuerdos.

Las partes contratantes que eligieron al último Director General del GATT estaban eligiendo también, sin saberlo todavía, al primer Director General de una nueva organización que estaban a punto de crear. La carrera de 1993 empezó cuando se pidió al Sr. Dunkel que no aspirara a la reelección. Algunos negociadores consideraron que había sido despedido sin mucha ceremonia, en parte porque algunos aspectos de su proyecto de 1991 habían irritado tanto a la Comunidad Europea como a los Estados Unidos; otros consideraron que estaba demasiado ligado a su propio proyecto, lo que le incapacitaba para hacer los ajustes necesarios para finalizar el acuerdo. Tanto Bruselas como Washington eran partidarios del Sr. Sutherland como sustituto (véase el capítulo 2), y después de una breve competencia con el Sr. Lacarte (véase el recuadro 14.2), el Sr. Sutherland fue nombrado Director General. Desempeñaría ese cargo durante solo 22 meses, apenas cuatro de ellos como Director General de la OMC.

Recuadro 14.2. La recurrente campaña latinoamericana para el puesto de Director General

Una característica de todas las carreras por el puesto de Director General entre 1993 y 2013 ha sido la presencia de un candidato de América Latina o, a partir de 1994, de al menos dos candidatos de esa región.

Julio Lacarte compitió con Peter Sutherland por el puesto de Director General del GATT en 1993. Cuando llegó el momento de la votación, el Sr. Lacarte había llegado a la conclusión de que el Sr. Sutherland tenía la mayoría y "pensó que había llegado el momento de respetar la tradición del GATT de elegir a los directores generales por unanimidad y no por votación".[354] Por consiguiente, el Sr. Lacarte se retiró y dio su apoyo al Sr. Sutherland después de haber acordado el nombramiento de un Director General Adjunto latinoamericano (véase *infra*).

En la lucha por la selección del que sería el primer Director General de la OMC que cumplía un mandato completo se instauró la tradición de que haya dos o más candidatos latinoamericanos que compiten por el cargo, que a la larga lo que hizo fue reducir la posibilidad de que uno de ellos pudiera tener éxito. En 1994-1995, los dos candidatos fueron Rubens Ricupero, antiguo Embajador del Brasil ante el GATT, que ocupaba entonces el cargo de Ministro de Hacienda, y el Presidente Carlos Salinas de Gortari, de México. La rivalidad regional no duró mucho esta vez, pues el Sr. Ricupero se retiró antes de que lo hiciera el Sr. Salinas.

Al iniciarse la campaña de 1998-1999 no había candidatos latinoamericanos, aunque durante algún tiempo el Ministro de Comercio del Canadá Sergio Marchi (véase el Apéndice Biográfico, página 644) defendió al Ministro de Relaciones Internacionales de Chile, José Miguel Insulza, como candidato de compromiso. La Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales mostró algún interés por esta idea, pero la Casa Blanca no quiso modificar su apoyo a Mike Moore. Al final el Sr. Insulza fue Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, venciendo al Secretario de Relaciones Exteriores de México Luis Ernesto Derbez en la carrera por ese puesto.

La rivalidad latinoamericana volvió a surgir de nuevo, con más fuerza, en 2005. Dos de los tres candidatos que se opusieron ese año sin éxito a Pascal Lamy, Comisario europeo de Comercio, fueron Carlos Pérez del Castillo, del Uruguay (véase el Apéndice Biográfico, página 648) y Luiz Felipe de Seixas Corrêa, del Brasil. El Brasil era un líder del G-20 de la era de Cancún, y aunque los intereses del Uruguay coincidían con la postura de este grupo sobre las subvenciones agrícolas, el Sr. Pérez del Castillo creía que tenía que ser imparcial como Presidente del Consejo General. Su decisión de mantener al Uruguay fuera del G-20 enfadó al Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Celso Amorim, y los funcionarios uruguayos creen que la decisión del Brasil de presentar a su propio candidato en las últimas etapas de la campaña tenía expresamente el propósito de sabotear la candidatura del Sr. Pérez del Castillo.

En 2013, cuando se presentaron al puesto nueve candidatos (una cifra sin precedentes), un tercio de ellos procedía de América Latina. Entre ellos estaban el Embajador ante la OMC del Brasil, Roberto Azevêdo; la Ministra de Comercio Exterior de Costa Rica, Anabel González; y el antiguo Secretario de Comercio e Industria de México, Herminio Blanco. La tercera y última ronda de consultas de esa campaña se convirtió en una competición entre el Sr. Azevêdo y el Sr. Blanco de la que salió ganador el Sr. Azevêdo, que se convirtió en el sexto Director General de la OMC.

La primera carrera por el puesto de Director General de la nueva Organización por un mandato completo se inició incluso antes de que la OMC viera la luz. A finales de 1994, la carrera se había convertido en una competición entre tres candidatos, cada uno de los cuales contaba con el respaldo de un bloque: el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, tenía el apoyo de los Estados Unidos y los países de América Latina; el Japón y la mayoría de los países de Asia eran partidarios del Ministro de Comercio de la República de Corea, Kim Chulsu (véase el Apéndice Biográfico, página 641); y la Comunidad Europea, junto con los países de África, el Caribe y el Pacífico, respaldaban al antiguo Ministro de Comercio Exterior de Italia, Renato Ruggiero. Las maniobras entre estos candidatos se habían iniciado ya plenamente en las últimas semanas de 1994, y se prorrogaron hasta el primer trimestre de 1995. Es difícil saber qué podría haber sucedido si México no hubiera caído entonces en una crisis económica. Este acontecimiento, sumado a un escándalo que dio lugar al arresto de su hermano, hizo que el Sr. Salinas se retirara de la competición a primeros de marzo. Los Estados Unidos finalmente, y a regañadientes, pasaron a apoyar al Sr. Ruggiero. En un acuerdo que concluyó la Comunidad Europea con la Administración Clinton, se acordó que su nombramiento sería por un solo mandato de cuatro años; también se acordó que su sustituto no sería europeo.

Otro tema recurrente que se planteó en la campaña de 1994-1995 era el *curriculum vitae* que debía tener un Director General. Durante la etapa del GATT, era suficiente que el candidato hubiese sido embajador o alto funcionario de nivel intermedio; en la etapa de la OMC, el candidato típico ha sido un ministro o exministro de Comercio o, en unos pocos casos, un antiguo presidente o primer ministro. Esta transición se inició con el Sr. Sutherland, quien, como Comisario europeo de Competencia, tenía el mismo rango (aunque no la misma posición) que un ministro de comercio. El Sr. Salinas fue el primer candidato que había sido jefe de gobierno, pero algunos diplomáticos en Ginebra no acogieron de buen grado esta innovación. "Los embajadores se temen que Salinas pasaría siempre por encima de sus cabezas para dirigirse directamente a los jefes de Estado y no respetaría los procedimientos existentes", dijo uno de ellos a un periodista en ese momento. Tras tildar a la OMC de "un organismo relativamente informal", el Embajador dijo que el Sr. Salinas "no tendría la seguridad, los colaboradores y el tipo de despacho a que está acostumbrado en el palacio presidencial de México".[38]

La siguiente contienda empezó al término del mandato del Sr. Ruggiero en 1999, cuando los Miembros promovieron cuatro candidaturas distintas. Los dos principales contendientes eran el antiguo Primer Ministro neozelandés Mike Moore y el antiguo Primer Ministro Adjunto de Tailandia Supachai Panitchpakdi. Esta campaña fue más ideológica, más prolongada y más ácida que la anterior, y en ella el Sr. Moore se asoció con el laborismo y el Sr. Supachai recibió el apoyo del Grupo de Países Afines. Los otros candidatos eran el antiguo Ministro de Comercio del Canadá Roy MacLaren, y un Embajador Itinerante de Marruecos encargado de Comercio Hassan Abouyoub. La Comunidad Europea estaba dividida: el Sr. Abouyoub contaba con el apoyo de Francia y los países de África; el Reino Unido se sumó a Australia, el Japón, Malasia y Kenya en su apoyo al Sr. Supachai. Los Estados Unidos inicialmente no se decidían por ninguno de los dos[39], pero finalmente dieron su apoyo al Sr. Moore a causa del

respaldo de este a la idea de establecer una relación entre el comercio y las normas del trabajo. Cuando la candidatura del Sr. Abouyoub perdió fuerza, varios de sus principales apoyos se pasaron al campo del Sr. Moore. El asunto entró a continuación en un punto muerto. El Sr. Moore quizá disfrutase de una pequeña ventaja, pero esta ventaja no se podía confirmar si no se rompía el tabú general que impedía que hubiese una votación formal en la OMC.

La prolongada contienda de ese año perjudicó a la institución, al vencedor y a las posibilidades de que se iniciase una nueva ronda a corto plazo. El Sr. Ruggiero dejó el cargo el 1º de mayo de 1999 y durante los siguientes cinco meses David Hartridge dirigió la institución *ad interin*. La vacante fue "una tragedia y una farsa", según expresión de *The Economist* (1999), que observó que el bloqueo existente estaba "obstaculizando los preparativos para una gran cumbre de la OMC en Seattle en noviembre", lo que aumentaba el "riesgo creciente de que la cumbre de Seattle sea un fracaso". La publicación se sumaba así a la breve campaña de apoyo al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile José Miguel Insulza (véase el recuadro 14.2).

El compromiso se produjo cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia Surin Pitsuwan presentó a la Secretaria de Estado de los Estados Unidos Madeleine Albright una propuesta a mediados de junio (Blustein, 2009: 63 y 64). Se proponía que el Sr. Moore ocupase el puesto de 1999 a 2002, y el Sr. Supachai de 2002 a 2005. En términos puramente matemáticos, la solución de dos mandatos no renovables de tres años puede parecer salomónica pero desde una perspectiva institucional el resultado está muy lejos de ser el ideal. El Sr. Moore tomó posesión del cargo apenas unas semanas antes de la Conferencia Ministerial de Seattle, y los sentimientos encontrados que había despertado el proceso de selección no se calmaron en ese primer período. "Entre la selección del Director General y los preparativos de Seattle hubo una hostilidad constante[40]" -recordaba el Director General Adjunto Rodríguez- y los miembros del Grupo de Países Afines, en particular, plantearon muchas objeciones durante todo el tiempo. La única ventaja que dio este proceso al Sr. Moore, y aun así muy pequeña, era que al negarse la posibilidad de optar a una reelección se le daba un cierto sentimiento de libertad.

Selección de directores generales después de 1999

Las contiendas prolongadas y contraproducentes de 1994-1995 y, sobre todo, la de 1998-1999 incitaron a los Miembros a adoptar en 2002 los Procedimientos para el nombramiento de los directores generales. Estas normas establecen un proceso más formal y menos proclive a desembocar en un punto muerto. El proceso es dirigido por el Presidente del Consejo General, en consulta con los Miembros y con la asistencia de los Presidentes del Órgano de Solución de Diferencias y el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Según este procedimiento, estos tres facilitadores "tratarán de promover y facilitar el consenso entre los Miembros, y ayudar a éstos a pasar de la etapa inicial de presentación de candidatos a una decisión final sobre el nombramiento"[41], pero también permite la posibilidad de proceder a una votación en caso de que se produzca un bloqueo.

Sergio Marchi, que había pasado en 1999 de ser Ministro de Comercio del Canadá a Embajador ante la OMC, dio al desarrollo de este procedimiento de selección una gran prioridad durante su mandato como Presidente del Consejo General en 2002. Sabiendo que pasarían tres años antes de que se iniciara un nuevo proceso de selección y, por consiguiente, que no había ningún candidato declarado, ni siquiera anticipado, cuyas posibilidades pudieran ser impulsadas o interrumpidas por una serie concreta de normas, el Sr. Marchi consideró que era el momento ideal para proceder a una reforma. Consagró gran parte de su mandato a la elaboración y aprobación de una nueva serie de procedimientos. Para ello hubo que superar escollos como la adaptación de las normas a la tradición de rotación entre países desarrollados y en desarrollo y la tradición, incluso más antigua y asentada, de que los Miembros eviten las votaciones. El primer problema lo resolvió dejando la decisión en manos de los Miembros en cada campaña y el segundo recuperando la tradición de la ambigüedad constructiva del GATT/OMC.

En los procedimientos se detalla que el proceso de nombramiento se iniciará nueve meses antes de la expiración del mandato del titular del cargo y se supone que durará seis meses, dejando así un período de transición de tres meses. El calendario prevé un plazo de un mes para la presentación de candidatos. "Solamente presentarán candidatos los Miembros y con respecto a sus propios nacionales". Los candidatos presentados dispondrán a continuación de tres meses para hacer campaña por el cargo (lo que se describe de forma más diplomática en los procedimientos como "dispondrán de tres meses para darse a conocer a los Miembros y participar en debates sobre las cuestiones pertinentes a que se enfrente la Organización"). Durante este período, los candidatos se presentarán ante el Consejo General para hacer "una breve presentación incluida una exposición de lo que prevén para la OMC, a la que seguirá una sesión de preguntas y respuestas". Los candidatos defienden directamente su candidatura visitando a los embajadores en sus misiones y a los ministros de comercio en sus capitales, y se presentarán asimismo en otros entornos como las reuniones del Foro Económico Mundial en Davos.

A continuación viene un proceso que podría describirse como una votación sin votos. Los tres facilitadores celebran consultas con todos los Miembros, uno por uno, en una serie de "confesionarios" para "evaluar sus preferencias y la amplitud del apoyo con que cuenta cada candidato". La finalidad del proceso es "identificar el candidato en torno al cual puede lograrse un consenso". En cada una de las etapas se informará a los Miembros del resultado de estas consultas, y "el candidato o candidatos que tengan la menor probabilidad de generar un consenso desistirán" (el número de candidatos que se prevé que desistan en cada una de las etapas "se determinará en función del número inicial de candidatos y se dará a conocer previamente"). Las posibilidades se reducen así en las etapas sucesivas, a medida que los Miembros intentan llegar a un consenso sobre un candidato. Al final de este proceso, los facilitadores "presentará[n] el nombre del candidato que tenga la mayor probabilidad de generar un consenso y recomendará[n] su nombramiento por el Consejo General".[42]

Uno de los presidentes que formó parte de este grupo de selección en 2005 describió la experiencia. Los tres facilitadores se reúnen en el despacho del Presidente del Consejo General

sucesivamente con cada uno de los embajadores ante la OMC, en un orden determinado por una ficha de inscripción, y sondean sus preferencias para el cargo. Algunos embajadores manifestarán sus opiniones muy directamente, bien haciendo hincapié en el candidato que prefieren claramente o presentando una lista jerárquica, mientras que otros hablarán en circunloquios diplomáticos; esto exigirá posteriormente que los tres facilitadores debatan qué es lo que creen que se les ha dicho realmente. Los facilitadores procesan a continuación la información que han recibido para determinar la amplitud del apoyo de cada candidato. Esta estimación de la amplitud del apoyo no es simplemente cuestión de sumar votos, sino una evaluación cualitativa en la que se considera "la distribución de las preferencias a través de las distintas regiones geográficas y entre las categorías de Miembros generalmente reconocidas en las disposiciones de la OMC, a saber: los [países menos adelantados], los países en desarrollo y los países desarrollados".[43] Una vez que los miembros de esta troika han escuchado a todos sus homólogos, determinan qué candidato cuenta con menos apoyo, se ponen en contacto con esa persona para sugerirle de forma implícita o (en caso necesario) explícita que se retire, y a continuación inician de nuevo todo el proceso con la lista ya reducida. Como en 2005 había cuatro candidatos, tuvieron que pasar por este proceso con todos los Miembros tres veces.

Este método es una versión más formal del planteamiento adoptado en la primera campaña para el puesto de Director General. En el proceso de 1994-1995, correspondió al Presidente de las Partes Contratantes del GATT András Szepesi (Hungría) sondear a las otras delegaciones. La primera diferencia a señalar es la ampliación del órgano encargado del examen para que esté formado no solo por una persona sino por tres, eliminando así las preocupaciones que pueda despertar la posibilidad de que la persona en cuestión pueda interpretar mal, o incluso exponer mal, el reparto real de las posturas de los Miembros (como algunos pretendían que sucedió campaña de 1999). En 1994-1995, se esperaba que los dos candidatos con menos apoyo se retirarían voluntariamente una vez que el Sr. Szepesi hubiera llegado a la conclusión de que había un candidato que tenía una ventaja sustancial. No obstante, este primer proceso de selección se prolongó varios meses más de lo que hubiera sido lo ideal, y la fase más intensa duró unos cinco meses. Las cosas solo empeoraron en la siguiente carrera para el nombramiento de Director General, y si ese mismo proceso hubiese seguido siendo el único medio de seleccionar un Director General, podría haber vuelto a suceder. Por consiguiente, la segunda y más importante novedad de los procedimientos fue prever un plan B, según el cual los Miembros recurrirían a una votación si no aparecía ningún candidato de consenso. En el caso de que "el Consejo General no haya podido adoptar una decisión por consenso en el plazo previsto para el nombramiento", se estableció que "los Miembros considerarán la posibilidad de proceder como último recurso a una votación, mediante un procedimiento que se determinará en ese momento".[44] Aquí se manifiesta la ambigüedad constructiva del Sr. Marchi, pues no se dice si en esa votación sería necesaria una mayoría simple o una mayoría calificada, si la votación sería sobre la base de un voto por cada Miembro o si habría algún tipo de voto ponderado, entre otras opciones.

Los procedimientos fueron sometidos a prueba por primera vez en 2005, cuando se presentaron cuatro candidatos a ocupar el puesto. Este proceso se desarrolló con mucha más fluidez que los otros dos procesos anteriores, y todo había acabado el 26 de mayo. No se

necesitó ninguna votación. De este modo el Director General electo Pascal Lamy disponía de tres meses para hacer una transición igualmente fluida antes de entrar en funciones, lo que incluía la selección de sus directores generales adjuntos. El Sr. Lamy optó sin oposición a un segundo mandato en 2009. Cuando a finales de 2012 se inició una campaña para nombrar a su sucesor, hubo un número sin precedentes de nueve candidatos, entre ellos tres de América Latina, dos africanos y otros candidatos de Indonesia, Jordania, la República de Corea y Nueva Zelandia. Hubiera sido impracticable lanzar todo el proceso de consultas con todos los Miembros en ocho rondas sucesivas, de modo que los tres facilitadores decidieron en este caso eliminar a cuatro candidatos en la primera ronda y a tres en la segunda, reduciendo la totalidad del proceso a tres rondas de consultas.[45]

Estilos de liderazgo de los directores generales

Cada Director General es único y adopta un enfoque diferente para definir su papel y el estilo con el que procurará el logro de sus objetivos. Simplificando, se podrían definir cuatro enfoques generales: liderazgo basado en la confianza, cortar cabezas, persuasión amable y fortalecimiento institucional. Aunque la mayoría de los Directores Generales han practicado todos estos estilo en un grado o en otro, cada uno de estos puede asociarse principalmente con un Director General concreto. A continuación se presentan por orden cronológico.

El liderazgo basado en la confianza se practicó más en la etapa del GATT que en la etapa de la OMC, y encaja mejor en el primer sistema, más pequeño y homogéneo. Puede citarse a Eric Wyndham-White como principal ejemplo de liderazgo ejercido gracias a la confianza que la comunidad deposita en el Director General. Sirva de ejemplo de este estilo un incidente relatado por el Sr. Lacarte, quien describe cómo el Sr. Wyndham-White resolvió "un debate muy enconado" entre las partes contratantes:

> Nadie podía acordar nada sobre este tema particular, las opiniones estaban muy divididas y se había convocado una nueva reunión para intentar encontrar una solución. Al iniciarse la reunión, Wyndham-White se palpó el bolsillo y dijo: "Tengo aquí la solución". Todos exclamaron: "Pues venga, dila". Y él respondió: "La diré si todos se muestran de acuerdo de antemano en aceptarla". Sin excepción, todos aceptaron esa condición. Sacó un trozo de papel, lo leyó y ese fue el final del problema (Lacarte, 2011: 15).

Este enfoque del liderazgo depende tanto de la disposición de la comunidad a dejarse llevar de ese modo como de la habilidad del Director General. En los últimos años del GATT, esa disposición pudo deberse en no poca medida al modo en que el Embajador de la CE Paul Tran (véase el Apéndice Biográfico, página 655), hacía respetar las normas. El Sr. Tran era famoso por instruir a todos los nuevos embajadores sobre los "mandamientos" (véase el recuadro 14.3). Su contenido exacto variaba algo de una vez a otra, pero un tema que siempre se incluía era el mandamiento de que los embajadores honraran al Director General. Esta es una costumbre que brilló más por su incumplimiento que por su respeto en los años posteriores a que el Sr. Sutherland dejara la OMC en 1995 y a que el Sr. Tran se retirara en 1994.

Recuadro 14.3. Los "Diez Mandamientos" del GATT y la OMC

Paul Trân Van-Thinh, también conocido por sus colegas como Paul Trân, desempeñó el cargo de Embajador de la Comunidad Europea ante el GATT entre 1979 y 1994. Se hizo famoso por enseñar a todos los nuevos embajadores ante el GATT lo que él denominaba los Diez Mandamientos. En su discurso de despedida, el 26 de enero de 1994, actualizó estos mandamientos para adaptarlos a la nueva organización que había ayudado a nacer.

1. No harás nada que ponga en peligro al Señor, el GATT/OMC, para el que no hay alternativa y sin el cual no hay salvación.
2. No discriminarás y solo crearás zonas de libre comercio y uniones aduaneras en estricta conformidad con las leyes del Señor, el GATT/OMC.
3. Arancelizarás los obstáculos arancelarios, consolidarás los aranceles resultantes y los reducirás progresivamente hasta que no quede ninguno.
4. Asegurarás unas condiciones justas de competencia tanto en el mercado interno como en el mercado mundial.
5. Administrarás las prácticas comerciales de forma transparente, a plena luz del día.
6. Otorgarás un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo mientras lo sigan siendo.
7. Te esforzarás por ampliar el dominio del Señor, el GATT/OMC, incluso cuando abarque las relaciones entre el comercio y el medio ambiente.
8. Serás tolerante y leal con los demás en todas las circunstancias, incluso en las negociaciones.
9. No harás nada por politizar la labor de la Organización, pues para que ésta viva y florezca no debe imitar la forma de actuar de las Naciones Unidas.
10. No faltarás al respeto al Director General, a quien debes honrar lo mismo que honras al Presidente del Consejo General y los miles de funcionarios de la Organización.

La comunidad del GATT de principios del decenio de 1990 estaba todavía dispuesta a tratar con un cierto grado de deferencia al Director General y a ayudarle a salir de los puntos muertos, como demuestra la evolución del Proyecto Dunkel hasta convertirse en el acuerdo final, pero es imposible imaginar que hubiera aprobado algo de esa magnitud sin haberlo visto. Aunque tomaran el proyecto de 1991 del Sr. Dunkel como punto de partida, todavía fueron necesarios tres años más de negociaciones para convertirlo en el acuerdo final. Los principales actores decidieron en el curso de estas negociaciones que necesitaban sangre nueva en el cargo de Director General. La comunidad del comercio tenía todavía confianza en el Director General en la etapa de la OMC, como demuestra la disposición de los principales Miembros a usar el "Proyecto Lamy" de mediados de 2008, de una página, como punto de partida para lo que pudo haber sido la etapa final de la Ronda de Doha (véase el capítulo 12). Estas negociaciones al final fracasaron, aunque este fracaso se pueda atribuir más a la fundamental incapacidad de los Miembros para salvar sus diferencias que a defectos del propio proyecto. Por lo que nos atañe, lo importante era que los principales actores estaban dispuestos todavía a permitir que un Director General propusiera una solución.

El Sr. Sutherland, que retomó la Ronda Uruguay donde la había dejado el Proyecto Dunkel, sirve de ejemplo de un enfoque totalmente distinto de liderazgo. La imagen que los diplomáticos de esa época utilizan para describir su estilo evoca normalmente cabezas



Peter Sutherland,
Director General del
GATT y de la OMC
entre 1993 y 1995.



Peter Sutherland felicita a
Renato Ruggiero, su
sucesor como Director
General de la OMC.



Renato Ruggiero,
Director General de la OMC
entre 1995 y 1999.



Mike Moore,
Director General de la OMC
entre 1999 y 2002.

El Director General saliente Mike Moore da la bienvenida a Supachai Panitchpakdi, nuevo Director General.





Supachai Panitchpakdi,
Director General de la OMC
entre 2002 y 2005.



Pascal Lamy, Director General de la OMC entre 2005 y 2013.



Roberto Carvalho de Azevêdo se convertirá en el sexto Director General de la OMC el 1º de septiembre de 2013.



El Ministro de Comercio Internacional del Canadá John Crosbie recibe a la Conferencia Ministerial de Montreal del GATT en diciembre de 1988.

Sir Leon Brittan,
Comisario Europeo de Comercio, 1993-1998.





Stuart Harbinson fue elegido Presidente del Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio en la primera reunión del Consejo General de la OMC celebrada el 31 de enero de 1995.

El profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown John H. Jackson, "padre" de la OMC participa en un simposio sobre política de competencia en la OMC, en abril de 1999.





El Director General de la OMC Mike Moore con el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Robert Zoellick en mayo de 2001.



Reunión de Jefes de Delegación en la OMC en julio de 2004. *De izquierda a derecha*: el Comisario Europeo de Agricultura Franz Fischler, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Robert Zoellick, el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil Celso Amorim, el Comisario Europeo de Comercio Pascal Lamy y el Ministro de Comercio e Industria de la India Kamal Nath.
© Reuters/Denis Balibouse



Pascal Lamy inició su mandato de cuatro años como Director General de la OMC el 1º de septiembre de 2005. Nombró directores generales adjuntos a (*empezando por la izquierda*): Alejandro Jara, de Chile, Valentine Sendanyoye Rugwabiza, de Rwanda, Rufus Yerxa, de los Estados Unidos, y Harsha Singh, de la India.



De izquierda a derecha: el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, el Director General Pascal Lamy y la Directora General Adjunta Valentine Sendanyoye Rugwabiza reunidos en la sala verde del Centro William Rappard durante el Segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio en Ginebra, en julio de 2009.



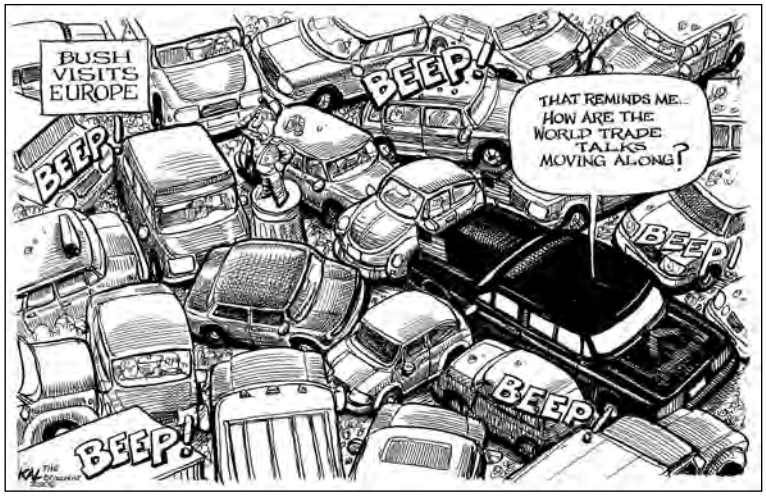
El Director General Pascal Lamy presenta la publicación emblemática de la OMC, el *Informe sobre el Comercio Mundial*, en Singapur, en 2010. © AFP



La OMC abrió sus puertas al público por primera vez el 19 de septiembre de 2009. El evento atrajo a unos 5.000 visitantes al Centro William Rappard.



El 13 de febrero de 2013 se inaugura oficialmente un jardín tradicional chino situado a la entrada del recinto de la OMC, en una ceremonia presidida por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, y el Embajador de China ante la OMC, Yi Xiaozhun.



La frustración por el ritmo de avance de las negociaciones comerciales es un tema universal para los caricaturistas, sean del Reino Unido (*izquierda y abajo derecha*) o de China (*debajo*).

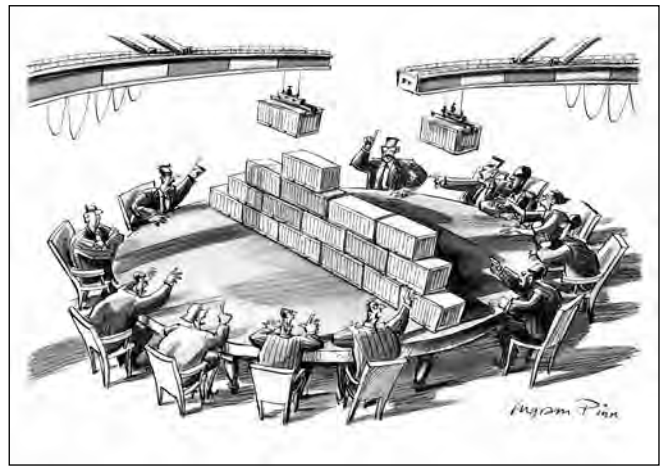
Publicada en 2006.
© Kevin Kallaugher/
The Economist



"Demasiado dinero, demasiada poca pesca", cartel utilizado por Oceana en una campaña en Ginebra, en 2007, para llamar la atención sobre las subvenciones a la pesca y la sobrepesca. © Oceana



Publicada en julio de 2012. © Luojie/*China Daily*



Publicada en agosto de 2008.
© Ingram Pinn/*Financial Times*

cortadas o botas de clavos. Este estilo ya fue descrito en el capítulo 2, y en la sección siguiente se ofrece otro ejemplo. El Sr. Sutherland no fue el último Director General que adoptó un planteamiento firme en el desempeño de su cargo, pero cuando sus sucesores presionaron, algunas veces se encontraron con unos Miembros más dispuestos a resistir. Por ejemplo, el Sr. Lamy reconoció que muchos Miembros de la OMC creían que había sido "un dirigente demasiado directo, demasiado exigente, demasiado voluntarioso, y que necesitamos un Director General más sutil".[46]

Si el estilo Sutherland define un extremo del espectro que va de la pasividad al activismo, el estilo del Director General Supachai Panitchpakdi define el otro extremo. "Cuando me criticaban por alguna parte de mi labor" -recordaría posteriormente el Sr. Supachai- "decían: 'No haces rodar cabezas'". Para él esta era "una forma muy bárbara de llevar las negociaciones". El papel del Director General está definido no solo por lo que los Miembros esperan de él sino también por lo que el Director General espera de los Miembros, y las tradiciones culturales y la formación académica habían inculcado en el Sr. Supachai la creencia en la armonía de los intereses de los Miembros. Consideraba que su papel era instigarles a actuar en beneficio de sus propios intereses compartidos de abrir los mercados. Más que de cortar cabezas, era partidario de

> preparar las negociaciones lo mejor posible, conseguir que la gente me hable y que hablen los unos con los otros, yendo al fondo de los temas para ver lo que realmente quieren y entonces yo podré preparar un paquete sobre el que se pueda estar satisfecho. No decir que: "Dejo esto" o "Tomo aquello".[47]

No podía aceptar la idea de que los embajadores quizá solo tuviesen en cuenta los intereses de sus propios países. El Sr. Supachai consideraba las negociaciones como "un ejercicio colectivo" en el que "todos intentamos crear algo para el mundo", y rechazaba la noción de que los países pudieran tener intereses ofensivos y defensivos.[48] Esto lo convertía en una especie de herbívoro en un sistema dominado desde hacía tiempo por los carnívoros.

Mientras que el Sr. Sutherland dotaba el cargo de Director General de gran autoridad, y el Sr. Supachai dejaba la iniciativa a la Organización y a sus Miembros, otra posibilidad era basarse en la institución y en los conocimientos técnicos de la Secretaría. El Sr. Lamy, que había crecido en el seno de un sistema en el que los Estados de Europa confiaban una creciente autoridad a una serie de instituciones regionales, consideraba naturalmente a la Unión Europea un modelo para una institución mundial como la OMC. También veía cómo los miembros de otras organizaciones internacionales dejaban una mayor iniciativa a sus secretarías. Estas instituciones se basaban menos en la iniciativa de los miembros *per se* y más en expertos imparciales, para desarrollar soluciones y elaborar textos. "El papel del Director General" -concluiría- "consiste en reforzar la parte estable del sistema, es decir, la institución".[49] Cuando el Sr. Lamy ocupó el cargo de Director General constató que había tres aspectos del procedimiento de adopción de decisiones en la OMC que obstaculizaban su función legislativa, a saber, el todo único, la norma del consenso y el proceso de negociación de acumulación progresiva (es decir, dirigido por los Miembros), pero llegó a la conclusión de

que el tercero era el que causaba mayores problemas. Por consiguiente, se esforzó por reforzar la capacidad y el papel de la institución, con la esperanza de reformar el proceso de negociación restando importancia a la Organización dirigida por los Miembros y promoviendo la capacidad de la institución para arrastrar a los Miembros.

Por eso, el estilo de liderazgo del Sr. Lamy atribuía una mayor prioridad a mejorar la capacidad de la institución y, a través de ella, la capacidad de sus Miembros. La institución tienen importantes funciones que desempeñar incluso cuando la Organización no está negociando activamente, desde la administración de los Acuerdos existentes hasta la solución de diferencias sobre su significado y su aplicación. Un claro ejemplo de este fortalecimiento de las facultades de la institución es el programa de vigilancia que la OMC adoptó durante la crisis financiera de 2009, medida que amplió su capacidad para hacer cumplir no solo la letra sino también el espíritu de los Acuerdos alentando la presión por homólogos y desalentando los retrocesos (véase el capítulo 8). El Sr. Lamy subrayó también la necesidad de poner a toda de la Secretaría bajo un solo techo y (como se verá más adelante) archivó los planes de construir un segundo edificio y favoreció la ampliación de la sede existente. Adoptó otras iniciativas que reforzaron la capacidad de la institución para realizar y publicar investigaciones y poner datos y análisis a disposición no solo de los Miembros sino también de la sociedad civil. Su atención al presupuesto de la OMC y al problema de los atrasos en las contribuciones también se enmarcan en este esquema. El Sr. Lamy, que había empezado su carrera de funcionario como inspector fiscal, asumió la labor de llamar a los ministros, o incluso a los presidentes y primeros ministros, para asegurarse de que pagaran sus atrasos. Como se verá más adelante en este capítulo, este enfoque permitió reducir la magnitud de los atrasos y dotó a la institución de unos cimientos económicos más estables. También reformó el proceso de elaboración de los presupuestos para distribuir los recursos con arreglo a las funciones. Estas medidas no bastaron para que la OMC dejara de ser una institución dirigida por los Miembros y se transformara en una institución con capacidad y mandato para dirigir el debate, pero la encaminaron en esa dirección.

Los múltiples niveles de interacción entre los directores generales y los Miembros

Todos los Directores Generales se relacionan directamente con los Miembros, pero no necesariamente de la misma forma y al mismo nivel. En la etapa del GATT, las relaciones se mantenían exclusivamente a través de los embajadores; los ministros intervenían tan pocas veces en las negociaciones y en los procesos de adopción de decisiones que promover su mayor participación fue uno de los objetivos principales de las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT (véase el capítulo 2). John Weekes tuvo una reunión con el Sr. Dunkel para presentarle sus credenciales cuando fue nombrado Embajador del Canadá ante el GATT, y en esta reunión el Director General le dijo que "su relación más importante con las partes contratantes era a través de los representantes permanentes en Ginebra porque estos eran las personas nombradas por los gobiernos para trabajar sobre cuestiones relacionadas con el GATT todo el tiempo" -recordaba el Sr. Weekes-. "Su segunda relación, y distinta de la anterior, con las partes contratantes era la que mantenía

con los funcionarios superiores en las capitales, y la tercera con personas a nivel político."[50] Aunque el Sr. Dunkel estaba dispuesto a trabajar a estos tres niveles, se sentía más cómodo relacionándose con los embajadores, y pocas veces trataba con jefes de gobierno.

Los Directores Generales de la OMC, en comparación con sus predecesores del GATT, dudaban menos en "pasar por encima de las cabezas" del cuerpo diplomático de Ginebra y llamar directamente a los ministros y, en ocasiones, a los niveles más altos. Esta es una novedad que se remonta a la administración de Sutherland pero que sus sucesores han mantenido en distinto grado. Desde el primer día en que desempeñó el cargo de Director General, el Sr. Sutherland se reunión con el Primer Ministro del Reino Unido John Major y posteriormente se reuniría con todos los dirigentes del G-7, salvo el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton. El objetivo no era negociar directamente con los jefes de gobierno o pedirles que modificaran las instrucciones que habían recibido sus negociadores, sino mejorar la información y establecer unas líneas de comunicación que el Sr. Sutherland podría más tarde activar (o amenazar con activar) en sus relaciones con los embajadores. Normalmente se aseguraba de que los embajadores estaban presentes cuando se reunía con sus jefes, y en los casos en los que (a insistencia de los presidentes o primeros ministros) el embajador quedaba excluido, el Director General se aseguraba de que fuera informado del contenido de la reunión. No obstante, cuando tácticamente era necesario, el Sr. Sutherland no dudaba en tratar a los embajadores con más aspereza.

Un episodio sucedido en los últimos días de la Ronda Uruguay ilustra el estilo adoptado por el Sr. Sutherland. El Embajador del Japón Minoru Endo se acercó al Sr. Sutherland para decirle que no podía dar su consentimiento al texto relativo a las medidas antidumping que había dado por aprobado la noche anterior en la sala verde. La aprobación anterior del Sr. Endo se basaba en la aceptación del trato por uno de los ministerios japoneses interesados, pero ahora otro ministerio planteaba objeciones. El Sr. Sutherland decidió jugar la carta de la capital y pidió al Embajador que le diera el número de teléfono del Primer Ministro. El Embajador dijo que no tenía ese número, "de modo que me quedé perplejo durante un segundo", recordaría posteriormente el Director General. Bloqueada esta maniobra, pensó en cambio en una jugada en Ginebra. "¿Sabe lo que voy a hacer ahora?", preguntó al Embajador:

> Voy a presentarme ante el Comité de Negociaciones Comerciales, y voy a decirle que la pasada noche, a las tres de la madrugada, nos pusimos de acuerdo sobre el texto relativo a las medidas antidumping. Y voy a decirles: "¿Quiere alguien levantar la mano y oponerse a él?" Y si alguien levanta la mano y se opone, voy a decir: "Bueno, esto es lo que hay, no podemos concluir la Ronda".

El Sr. Sutherland hizo lo que había dicho que haría, aunque no podía estar seguro de cómo iba a responder el Embajador. "Le miré directamente, y no se movió". *¡Bang!* golpeó el mazo del Sr. Sutherland, que "sabía que ya lo teníamos", y de esa forma se acabó la ronda.[51]

Tratar con los embajadores y al mismo tiempo mantener la capacidad de pasar por encima de sus cabezas es un "ejercicio de equilibrio muy delicado" -como observó Blackhurst

(2012: 3856)- "que algunos Directores Generales han hecho mejor que otros". Los embajadores pueden poner objeciones a esta táctica por dos motivos, no solo porque se sienten molestos ante esta forma de presión sino también porque alegan que los ministros carecen del tiempo y de los conocimientos necesarios para resolver asuntos difíciles. "Es más probable que las negociaciones tengan éxito si solo dejas al final cosas simples para que los ministros decidan" -según el Embajador de Chile Mario Matus-, "Hay que darles opciones binarias."[52] Tim Groser, de Nueva Zelandia, que desempeñó los cargos de Embajador ante la OMC y luego de Ministro de Comercio, corrobora la necesidad de calibrar las decisiones para que se adopten a nivel adecuado. En su opinión, es absurdo oír a negociadores con gran experiencia decir "[n]ecesitamos orientación política de nuestros ministros", pero luego cuando "los ministros vienen a la ciudad leen un discurso que han escrito para ellos quienes pretenden que son ellos los que necesitan orientación política". El Sr. Groser presidió una vez una reunión con los ministros de comercio y de agricultura de los cinco Miembros más grandes, "y se les pidió que definieran una fórmula para convertir los aranceles no *ad valorem* en equivalentes *ad valorem*". Tras preguntarse si "alguno de ellos entendió la pregunta, por no hablar de la respuesta", argumenta que los ministros necesitan que se les dé una base para tomar las decisiones que se esperan de ellos. "Hay que mostrarles la alternativa política, el razonamiento, las transacción que están haciendo, y si pueden ver eso, podrán adoptar una decisión."[53] El Director General es el único responsable de políticas que debe poder trabajar tanto a nivel técnico como a nivel político.

Los directores generales adjuntos y los jefes de gabinete

La principal función de los directores generales adjuntos es ayudar al Director General en las funciones que se les asignen, incluidas las de asesoramiento y mediación y la de ayudar al Director General a entender los intereses y las sensibilidades de las regiones y de los países de los que proceden (véase el anexo 2 *infra*, página 659). También administran las esferas de responsabilidad que les asigne el Director General, en las que tienen autoridad sobre los directores de las divisiones. En la administración del Sr. Lamy, por ejemplo, se atribuyó a un Director General Adjunto las divisiones encargadas de las adhesiones, los estudios económicos y la estadística, los asuntos jurídicos y las normas; a otro se le asignaron las divisiones encargadas del desarrollo, la cooperación técnica, y los exámenes de las políticas comerciales; a otro, las divisiones encargadas de la agricultura y los productos básicos, el comercio y el medio ambiente, y los servicios; y a otro, las divisiones encargadas del acceso a los mercados, las soluciones de tecnología de la información, la propiedad intelectual, la administración y los servicios generales, y los servicios lingüísticos, la documentación y la gestión de la información.[54] Al margen de estas líneas formales de responsabilidad, los distintos directores generales adjuntos asumen también la dirección de las esferas sobre las que tienen conocimientos especiales. Por ejemplo, ya hemos visto cómo en la administración Lamy la Directora General Adjunta Valentine Sendanyoye Rugwabiza promovió la Ayuda para el Comercio (véase el capítulo 5), lo mismo que el Director General Adjunto Alejandro Jara lideró el epónimo Proceso Jara de reforma del sistema de solución de diferencias (véase el capítulo 7). En la misma administración, el Director General Adjunto Harsha Vardhana Singh (véase el Apéndice Biográfico, página 653) tuvo sobre sus hombros gran parte de la

responsabilidad de las relaciones con otras organizaciones internacionales y de garantizar la coherencia en la esfera de la seguridad alimentaria (véase el capítulo 5), y el Director General Adjunto Rufus Yerxa dirigió el proyecto de renovación y ampliación del edificio de la sede de la OMC (véase *infra*).

Una tendencia bastante constante en las etapas del GATT y de la OMC ha sido la del aumento del número total de directores generales adjuntos. Aunque entre 1947 y 1967 solo había un puesto de ese tipo[55] y el cargo estuvo realmente vacante en los años que separan el término de la Ronda Kennedy el principio de la Ronda de Tokio, entre 1973 y 1993 el número se duplicó pasando a dos directores generales adjuntos. El Sr. Sutherland creó un tercer puesto durante su mandato de transición del GATT a la OMC, y el Sr. Ruggiero incrementó el número a cuatro. El número creciente de directores generales adjuntos es preocupante para algunos veteranos, que no ven con buenos ojos la proliferación de cargos ni la noción de representación regional. Los tradicionalistas prefieren que los directores generales adjuntos sean funcionarios muy cualificados cuya única relación con un país o una región se deba a la casualidad del nacimiento y que sitúe las necesidades de la institución por encima de cualquier otra consideración.

Como se ha visto antes en este capítulo, estos cargos tienden a ser desempeñados principalmente por ciudadanos de países grandes. Desde la etapa del GATT, lo habitual ha sido que uno de los directores generales adjuntos sea ciudadano de los Estados Unidos, seis de los cuales habían desempañado el cargo en el GATT o la OMC hasta finales de 2012.[56] La India ha aportado al GATT y a la OMC tres directores generales adjuntos.[57] La división del trabajo en la segunda mitad de la etapa del GATT hizo que, por lo general, los asuntos administrativos se asignaran a un director general adjunto (normalmente el de los Estados Unidos) y las negociaciones al otro. La mayoría de los mandatos fueron paralelos a los del Director General que los eligió, pero esta no es una norma inflexible. Madan Mathur, de la India, ocupó el cargo entre 1973 y 1991 en las administraciones Long y Dunkel, el Sr. Ruggiero mantuvo a tres de los seleccionados por el Sr. Sutherland y el Sr. Yerxa, de los Estados Unidos, ocupó un puesto de Director General Adjunto en las administraciones Supachai y Lamy. El Sr. Yerxa tiene el record de longevidad en la etapa de la OMC, tras desempeñar el cargo durante 11 años, pero ese record no llega al establecido por el Sr. Mathur, que lo desempeñó 18 años seguidos. Irónicamente, el Sr. Lacarte (1947-1948), un hombre cuya longevidad como líder de la comunidad de la política comercial no es probable que sea superada, es quien menos tiempo ocupó el cargo de Director General Adjunto.

El Sr. Lacarte fue también responsable de recuperar la tradición de que haya un "latino" entre los directores generales adjuntos. Esta recuperación se remonta a sus maniobras en la campaña de 1993 con el Sr. Sutherland para sustituir al Sr. Dunkel. Cuando el Sr. Lacarte decidió retirarse de la carrera:

> Hablé con el Embajador de Suiza William Rossier [véase el Apéndice Biográfico, página 651], que se encargaba de la campaña de Peter, y le dije que yo me retiraba si se acordaba que habría un nuevo puesto de Director General Adjunto para

> América Latina. William interpretó inmediatamente que yo quería ese nuevo puesto para mí, de modo que le dije que yo era candidato para Director General, pero no para Director General Adjunto, y que el Embajador de México Seade sería una buena elección. En unos pocos minutos William volvió con el acuerdo de su grupo y todos votamos por Peter Sutherland.[58]

Desde entonces, uno de los directores generales adjuntos ha procedido de un país de América Latina, ocupando ese puesto diplomáticos del Brasil, Chile, México y el Estado Bolivariano de Venezuela. Los demás nombramientos de Director General y de Director General Adjunto han seguido una pauta geográfica bastante previsible en todas las administraciones desde la del Sr. Ruggiero, procediendo uno de los directores generales adjuntos de los Estados Unidos, otro de un país europeo (Francia, Irlanda e Italia) y al menos uno de un país en desarrollo (Burkina Faso, la India, Kenya, la República de Corea, Rwanda y Tailandia). La única excepción a esta distribución regional es el Sr. Moore, que es originario de Nueva Zelandia.

El proceso de selección de los directores generales adjuntos en la etapa de la OMC se mantuvo idéntico a lo que establecía la tradición en el GATT en un sentido, es decir, que el Director General tenía la última palabra, pero también fue objeto de cambios importantes. Lo que en su momento había sido un proceso en el que los candidatos hacían campaña para un puesto o (como ilustra la anécdota anterior) aceptaban trueques de candidatos, se convirtió en un proceso en el que los candidatos pasan entrevistas para obtener el puesto. La experiencia de dos hombres que optaban a ocupar el sitio reservado a los países latinoamericanos ilustra este cambio. El Sr. Miguel Rodríguez Mendoza, que desempeñó el cargo durante la administración Moore, no era de hecho el candidato de su propio país. La República Bolivariana de Venezuela había experimentado un cambio de Gobierno y atravesaba un proceso de evolución constitucional, y el Sr. Rodríguez, que había negociado la adhesión del país al GATT, era considerado en Caracas demasiado vinculado con el anterior Gobierno. No obstante, era el candidato preferido por las capitales de los países latinoamericanos distintas de Caracas y La Habana, y también era apoyado por Washington (que previamente había promovido la candidatura del Sr. Moore). El Gobierno venezolano finalmente suavizó su postura y se sumó a los partidarios de la candidatura del Sr. Rodríguez. Cuando fue convocado a una reunión con el Sr. Moore, esta entrevista de trabajo se limitó a poco más de una pregunta: "¿Cuándo puede empezar?". Al cabo de pocos minutos el Director General Adjunto recién nombrado presidía un comité preparatorio de la inminente Conferencia Ministerial de Seattle.

Cuando Alejandro Jara ocupó el "asiento latino", la nueva administración Lamy había modificado totalmente el proceso. Durante el período en que el Sr. Lamy fue el Director General designado, anunció que los cuatro puestos de directores generales adjuntos se cubrirían mediante un proceso abierto de presentación de candidaturas e invitó a los candidatos a que dieran sus nombres al Director de la División de Recursos Humanos de la OMC antes del 10 de julio de 2005. El Sr. Jara, aunque era un diplomático con experiencia y bien relacionado que ocupaba entonces el cargo de Embajador de Chile, no supo nada del

proceso hasta que una amiga de la familia le dijo que había visto el anuncio en la página Web de la OMC. En el anuncio se indicaba que "[e]n la selección se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar un adecuado equilibrio geográfico y de género"[59], lo que quiere decir que había toda clase de motivos para esperar que uno de los asientos estuviera reservado para un país latinoamericano. El Sr. Jara era uno de los varios candidatos latinoamericanos que fueron entrevistados para ocupar el puesto; entre los otros candidatos que fueron entrevistados cabe citar a Elbio Rosseli, del Uruguay (entonces Embajador ante Bélgica y Luxemburgo) y a Esperanza Durán, de México (entonces Directora Ejecutiva de la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional). El Sr. Lamy anunció la elección del Sr. Jara y de los otros tres directores generales adjuntos el 29 de julio, dándoles así dos meses completos para la transición antes de que comenzara su mandato el 1° de octubre.

La modificación del proceso de nombramiento de los directores generales adjuntos tuvo por efecto aumentar la independencia del Director General frente a los Miembros. El número creciente de puestos de adjunto, unido a la asociación más estrecha entre estos adjuntos y sus regiones, generó una atmósfera en la que cabía preguntarse si una determinada persona sentía mayor lealtad hacia la institución como tal (personificada en el Director General) o hacia los Miembros y regiones que le habían apoyado para ocupar el puesto. Estas preguntas parecen menos pertinentes cuando la selección de una persona está disociada de toda campaña y de todo regateo y depende más claramente del Director General.

Otro cambio que el Sr. Lamy introdujo en la maquinaria administrativa de la OMC fue la transformación del puesto de *Chef de Cabinet* (o Jefe de Gabinete). Durante la etapa del GATT, el Jefe del Gabinete era esencialmente un redactor de discursos y un facilitador, que actuaba más como secretario privado principal de un ministro que como un administrador, responsable de políticas o negociador. Normalmente el puesto se confiaba a un funcionario experimentado de la Secretaría que ya hubiese sido o fuera a ser pronto Director de una división. Esa descripción se adapta también a algunos de los que ocuparon el cargo en la etapa de la OMC, como Evan Rogerson (que desempeñó el cargo en la administración Ruggiero; véase el Apéndice Biográfico, página 651) y Patrick Low y Patrick Rata (ambos en la administración Moore; véase el Apéndice Biográfico, páginas 644 y 649). Sin embargo, a partir del período final de la Ronda Uruguay, la descripción del puesto y las calificaciones requeridas se volvieron más elásticas y fueron redefinidas por sucesivos directores generales y sus *Chefs de Cabinet*.

El Sr. Sutherland introdujo un nuevo estilo cuando se trajo a Richard O'Toole con él para ocupar el cargo. El Sr. O'Toole, que también había desempeñado el cargo de Director General Adjunto, desempeñó un papel fundamental en la campaña del Sr. Sutherland para concluir y luego asegurar la adopción de los resultados de la Ronda Uruguay. Como el Sr. Sutherland, no procedía de la comunidad del comercio y dejó la OMC después de haber hecho el trabajo. Otras dos personas que ocuparon el cargo rompieron también el molde establecido. Una de ellas fue Stuart Harbinson, que hizo un movimiento lateral desde su puesto de Representante Permanente de Hong Kong, China[60]. Llegó al puesto con una sólida experiencia y habiendo presidido una larga serie de órganos de la OMC antes de ser Presidente del Consejo General

en el crucial año 2001. Fue motivo de una cierta polémica que, durante el tiempo en que el Sr. Harbinson fue Jefe del Gabinete del Director General Supachai (2002-2005) siguiera presidiendo las negociaciones sobre la agricultura. Esto le ponía en una posición única, ya que era, junto con el Director General (que habitualmente preside el Comité de Negociaciones Comerciales), uno de los dos únicos Presidentes de la OMC que no representaba a ningún Miembro. El Sr. Harbinson permaneció como asesor especial del Sr. Lamy entre 2005 y 2007. Arancha González, que dirigió su Gabinete durante toda la administración Lamy, también se alejaba del perfil habitual de un *Chefs de Cabinet*. Como el Sr. O'Toole, vino a la OMC con su jefe, aunque en su caso ya tenía experiencia en negociaciones comerciales. La Sra. González había participado en varias negociaciones de la CE a partir de 1996 y había sido asesora del Sr. Lamy cuando era Comisario de Comercio de la CE (2002-2004). La Sra. González implantó su propio estilo, y el Director General le atribuyó facultades mucho mayores que las que habían tenido casi todos sus predecesores.

La Secretaría

Steger y Shpilkovskaya (2009: 145) calificaban al personal de la OMC como "probablemente la Secretaría más pequeña de todas las organizaciones internacionales". La OMC, que contaba en 2012 con 677 funcionarios, tenía un tamaño equivalente a menos de un tercio del de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), aproximadamente un quinto del de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y menos de un décimo del de la Organización Mundial de la Salud. No obstante, la Secretaría de la OMC era mayor que la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que contaba con 420 personas.[61] Los Miembros alaban unánimemente los conocimientos y la experiencia técnica de los funcionarios de la Secretaría. Hace tiempo que los Miembros han dejado de bromear diciendo que las funciones de la Secretaría deberían limitarse a reservar las salas y hacer café. No obstante, sigue siendo motivo de continua preocupación para algunas delegaciones la posibilidad de que si se da al personal de la Secretaría demasiado margen de maniobra, llegue a convertirse en algo así como la guardia pretoriana de la antigua Roma o los eunucos del palacio de la Ciudad Prohibida, dependiendo del punto de referencia cultural de cada uno. Esto en parte es una alabanza soterrada, pues refleja la opinión de que el conocimiento es poder y de que la Secretaría colectivamente sabe más de los temas que la mayoría de los Miembros, pero también es expresión de la preocupación de algunos Miembros por que se mantenga un equilibrio adecuado entre la autoridad de los Miembros y las facultades que atribuyen a la institución. Ningún Miembro está dispuesto a delegar soberanía en una organización internacional, y menos aún en su personal. Lo mismo que los Miembros consideran con recelo cualquier propuesta que aumente el poder del Director General, también examinan con detalle todas las propuestas de ampliar el presupuesto, la plantilla o los mandatos de la Secretaría. Si la Secretaría es pequeña, es porque los Miembros quieren que sea así.

A pesar de estas preocupaciones, los Miembros recurren mucho a la Secretaría en busca de información, análisis y orientaciones. "Los funcionarios de la Secretaría que tienen más éxito

son los que saben susurrar el consejo correcto en el oído correcto en el momento correcto" -según el negociador de los Estados Unidos Dave Shark- y los que "saben cómo facilitar el acercamiento entre las personas".[62] Su capacidad de realizar esa función depende fundamentalmente no solo de los conocimientos sustantivos del funcionario sino también de su credibilidad personal y de su discreción para saber hasta dónde se puede llegar. La clave de la relación, en palabras de un prominente delegado convertido en funcionario, es:

> que ellos confíen en ti, puedan venirte con sus secretos, y sepan que los manejarás con profesionalidad, de forma que no resulten comprometidos. Y es muy importante que también se den cuenta de que en términos profesionales sabes cuáles son los parámetros de lo que tú estás ofreciéndoles. Tú les estás ofreciendo asesoramiento sobre el contenido, sobre la legalidad de lo que están intentando hacer, sobre los antecedentes y el historial institucional que hay detrás. Les estás ayudando a decidir sobre lo que quieren y ayudándoles a hacer lo que quieren. Pero tú no tienes una agenda propia. Tú no estás intentando decirles qué es lo bueno para ellos. Eso es asunto suyo. Yo no adopto decisiones políticas por ti. Te aconsejo sobre lo que es necesario que se tenga en cuenta para tomar decisiones informadas y sobre cómo organizar una negociación.[63]

Una función de la Secretaría que merece especial atención es la relativa a los estudios económicos y la estadística. Los servicios de estadística son indispensables para ayudar a los Miembros a entender el significado de los acuerdos propuestos, respaldar a la División de Examen de las Políticas Comerciales en la preparación de sus informes y en general ofrecer una base empírica a los Miembros, a la Secretaría y al mundo exterior, que permita calibrar la situación y la dirección del sistema de comercio. Los estudios económicos son un asunto más complejo, tanto en términos sustantivos como en términos políticos. El personal investigador de la OMC es muy reducido en comparación con sus homólogos de otras organizaciones. Por ejemplo, muchas de las 2.500 personas que trabajan en la OCDE se dedican a la investigación y la Dirección de Comercio y Agricultura, por sí sola, contaba en 2012 con 120 funcionarios. En la OMC solo se dedican a la investigación 10 personas, poco más de las 6 ó 7 que lo hacían en 1997. Como en el caso de la Secretaría en general, el número reducido de funcionarios dedicados a la investigación refleja que los Miembros prefieren una institución de tamaño reducido con un mandato limitado. También es consecuencia de la preocupación por el hecho de que la objetividad pura puede ser difícil de conseguir y que, aunque los hechos y las ideas tengan una importancia fundamental en esta esfera, también pueden ser manipulados o "tergiversados" por motivos políticos.

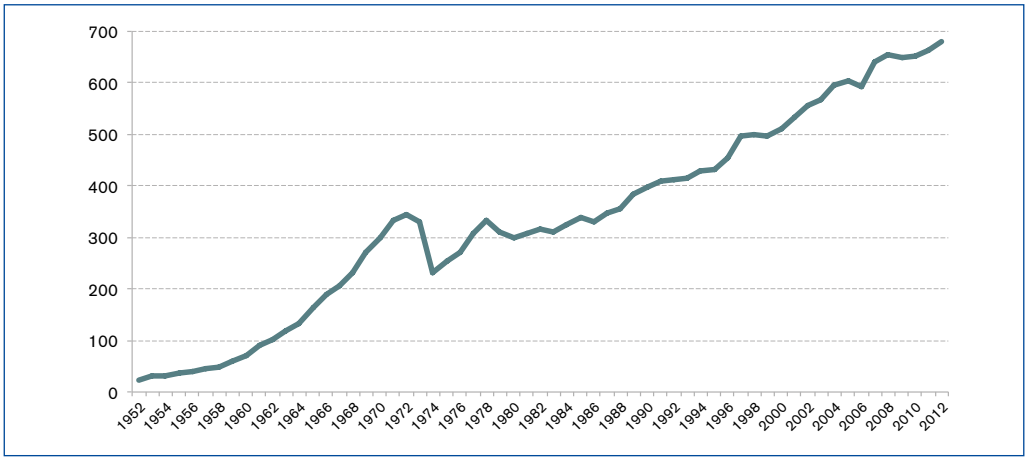
Los directores generales han adoptado diferentes enfoques con respecto a la utilización de las estadísticas y los estudios, en función de sus propios estilos de gestión y administración. El Sr. Sutherland utilizó el resultado de las investigaciones de Richard Blackhurst (véase el Apéndice Biográfico, página 632) como argumento en la Ronda Uruguay, mostrando a los políticos y a la prensa lo que el mundo se perdería si no se concluían las negociaciones y se abrían los mercados. El Sr. Supachai consideraba que la labor de investigación de la OMC era un medio de promover una cooperación más estrecha de los Miembros. Estableció la

publicación anual del *Informe sobre el Comercio Mundial* porque consideraba que "los diplomáticos deben ser educados no [solo] en el arte de la negociación ... sino en el sentido económico del comercio internacional" y "de forma que las personas sepan con toda claridad posible lo que realmente necesitan".[64] El Sr. Lamy se esforzó por mejorar la capacidad de la institución para reunir, analizar y difundir datos estadísticos y estudios económicos, en especial a través de recursos en línea como el Portal Integrado de Información Comercial (que se examina en el capítulo 15). Para él, la publicación emblemática *Informe sobre el Comercio Mundial* es "un vehículo excelente para difundir estos abundantes conocimientos y ofrecer reflexiones punteras a los colectivos interesados", que se mantiene a la vanguardia en el examen de temas de importancia para el futuro del comercio mundial, como el comercio de recursos naturales y las medidas no arancelarias".[65]

En la OMC, los investigadores deben actuar dentro de los límites de lo que los Miembros toleren. "Hemos conseguido gradualmente más independencia a lo largo del tiempo en términos de lo que podemos hacer" -según Patrick Low- "siempre que respetemos ciertas normas". El truco consiste en no dejarse llevar excesivamente por la autocensura, pero reconocer al mismo tiempo que "hay ciertas cosas con las que si empiezas a implicarte obtendrás unas reacciones muy negativas que pueden anular tu capacidad de hacer cualquier cosa". El investigador no puede ser abiertamente crítico con una política de un país concreto y "no debes elegir un tema que a ojos de alguien sea un tema de negociación, a no ser que lo hagas de una forma que aclare el tema y no se limite a señalar: 'Esta es la respuesta evidente'".[66] A los Miembros no les gusta que se les diga lo que deben hacer, pero aprecian la información y los análisis que les ayuden a identificar la naturaleza de los problemas actuales, la gama de soluciones que pueden considerarse y, al menos, unas indicaciones generales sobre las consecuencias económicas que podría tener ir por un camino o por el otro.

La plantilla de la OMC y antes la del GATT, se ha ampliado en tres fases. En el gráfico 14.1 se muestra que el tamaño de la Secretaría aumentó geométricamente desde los primeros años de la etapa del GATT, a una tasa media del 14,7% anual durante el período comprendido entre 1952 y 1972; se redujo brevemente en el período entre el final de la Ronda Kennedy y el inicio de las negociaciones activas de la Ronda de Tokio[67]; y luego aumentó aritméticamente durante los últimos años de la etapa del GATT y durante la etapa de la OMC, añadiéndose de promedio un nuevo puesto mensual aproximadamente entre 1974 y 2012. La tasa de crecimiento no cambió mucho durante la transición del GATT a la OMC. La gama de temas tratados en la nueva Organización era más amplia que la del GATT pero, como se examinó en el capítulo 2, la transición y el crecimiento correspondiente se produjeron gradualmente a lo largo de la Ronda Uruguay, y no de forma repentina al término de la misma. La Secretaría del GATT ya había asumido algunas de las nuevas responsabilidades (por ejemplo, la preparación de los informes para los exámenes de las políticas comerciales) y abordado los nuevos temas (por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios) que llegarían a distinguir a la OMC de su predecesora, de modo que el aumento de la plantilla fue progresivo, no radical.

Gráfico 14.1. Dotación de personal del GATT y de la OMC, 1952-2012



Fuente: Cálculos realizados a partir de datos de la Oficina Cantonal de Estadística de Ginebra, *Enquête sur les organisations internationales* (varios años).

La imagen del personal de la Secretaría no es igual a la que tenía en la etapa del GATT. Es cierto que los europeos siguen ocupando la mayoría de los puestos y que los puestos más elevados tienden a ser ocupados por hombres, pero ambos aspectos están cambiando. Las mujeres ejercieron mayor autoridad en la administración Lamy que en las administraciones anteriores, como lo demuestra la elección de Valentine Sendanyoye Rugwabiza, que fue la primera Directora General Adjunta, y de Arancha González, primera mujer *Chef de Cabinet*. Como se aprecia en los datos del cuadro 14.3, en 2000 la mayoría de los cargos estaban ocupados por mujeres y la proporción de mujeres aumentó ligeramente en 2011. El número de mujeres originarias de países en desarrollo aumentó especialmente, pues casi se duplicó en términos absolutos entre 2000 y 2011. Este aumento es aún más notable si se consideran únicamente los puestos de la categoría profesional[68], en la que el porcentaje de puestos ocupados por mujeres aumentó del 30,2% en 1994 al 47,3% en 2011.[69] Y aunque los grupos especiales de solución de diferencias forman parte de la organización más que de la institución, cabe señalar que también en este caso las mujeres desempeñen un papel cada vez mayor. Mientras que de 1996 a 1998 apenas el 6,8% de los integrantes de grupos especiales eran mujeres, entre 2010 y 2012 ese porcentaje pasó al 21,1%.[70]

Las nacionalidades representadas en la Secretaría también han cambiado. El Sr. Lamy se comprometió al principio de su segundo mandato a aten[erse] "a los principios de competencia profesional, mérito y diversidad", y señaló que durante su primer mandato en la OMC había aumentado "el número de nacionalidades representadas entre nuestros funcionarios, añadiendo ocho nuevas de países en desarrollo y menos adelantados".[71] Durante estos años se produjo una reducción del porcentaje de funcionarios procedentes de países desarrollados en general y de Europa en particular, aunque en 2011 los países en desarrollo eran todavía el origen de algo menos de un cuarto de todo el personal. Una circunstancia que hay que explicar es el porcentaje elevado y creciente de funcionarios de la Secretaría cuya

nacionalidad es francesa. Es normal que una parte importante del personal de cualquier organización internacional esté constituida por nacionales del país anfitrión, y en este caso se considera que Francia es algo así como un coanfitrión no oficial. La frontera entre Francia y Suiza está a muy poca distancia de la sede de la OMC, y muchos funcionarios de la Secretaría (ciudadanos franceses y expatriados de otros muchos países) hacen ese trayecto todos los días.[72] El personal de apoyo de la institución está constituido en gran medida por ciudadanos franceses; Suiza es solo la quinta fuente más importante de personal de la Secretaría. Aparte de estos dos casos especiales, los países que tienen un mayor número de nacionales trabajando en la OMC son (por orden descendente) el Reino Unido, España, los Estados Unidos, el Canadá, Italia y la India.

Cuadro 14.3. Personal de la Secretaría de la OMC, por nacionalidad y sexo, 2000 y 2011

	2000				2011			
	Hombres	**Mujeres**	**Total**	**Porcentaje**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Porcentaje**
Países desarrollados	**195**	**246**	**441**	**82,6**	**210**	**299**	**509**	**75,2**
Europa	159	216	375	70,2	175	263	438	64,7
Francia	*63*	*68*	*131*	*24,5*	*80*	*108*	*188*	*27,8*
Reino Unido	*15*	*60*	*75*	*14,0*	*17*	*52*	*69*	*10,2*
España	*14*	*15*	*29*	*5,4*	*14*	*29*	*43*	*6,4*
Suiza	*16*	*27*	*43*	*8,1*	*15*	*23*	*38*	*5,6*
Italia	*10*	*10*	*20*	*3,7*	*7*	*8*	*15*	*2,2*
Otros países de Europa	*41*	*36*	*77*	*14,4*	*42*	*43*	*85*	*12,6*
Estados Unidos	8	15	23	4,3	10	19	29	4,3
Canadá	17	8	25	4,7	16	8	24	3,5
Australia	5	5	10	1,9	5	5	10	1,5
Japón	2	1	3	0,6	2	2	4	0,6
Nueva Zelandia	4	1	5	0,9	2	2	4	0,6
Países en desarrollo	**57**	**36**	**93**	**17,4**	**98**	**70**	**168**	**24,8**
Américas	23	19	42	7,9	44	28	72	10,6
Colombia	*4*	*0*	*4*	*0,7*	*7*	*3*	*10*	*1,5*
Brasil	*1*	*3*	*4*	*0,7*	*6*	*3*	*9*	*1,3*
Argentina	*2*	*4*	*6*	*1,1*	*6*	*3*	*9*	*1,3*
Otros países de América	*16*	*12*	*28*	*5,2*	*25*	*19*	*44*	*6,5*
Asia	19	13	32	6,0	31	24	55	8,1
India	*7*	*3*	*10*	*1,9*	*10*	*3*	*13*	*1,9*
Filipinas	*2*	*4*	*6*	*1,1*	*6*	*5*	*11*	*1,6*
China	*0*	*0*	*0*	*0,0*	*4*	*6*	*10*	*1,5*
Otros países de Asia	*10*	*6*	*16*	*3,0*	*11*	*10*	*21*	*3,1*
África	15	4	19	3,6	23	18	41	6,1
Total	**252**	**282**	**534**	**100,0**	**308**	**369**	**677**	**100,0**
Porcentaje	**47,2**	**52,8**	**100,0**		**45,5**	**54,5**	**100,0**	

Fuentes: Cálculos realizados a partir de los informes anuales de la OMC de 2000 y 2012.

Como se analizó en el capítulo 5, durante la etapa del GATT técnicamente la Secretaría formaba parte del sistema de las Naciones Unidas. Estos vínculos se cortaron en los primeros años de la etapa de la OMC, de modo que la Secretaría de la nueva Organización se dotó de su propio sistema de salarios, prestaciones y pensiones. Durante algún tiempo hubo discusiones entre el personal y la Dirección sobre el nivel de los salarios, en las que personal de la OMC insistió durante breve tiempo después de que la nueva institución iniciara su funcionamiento en que su nivel salarial fuera idéntico al de otras instituciones de Bretton Woods (o lo que llaman las "organizaciones coordinadas" a efectos presupuestarios); los niveles salariales en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son considerablemente superiores a los del sistema de las Naciones Unidas. Estas demandas se acallaron cuando se estableció una fórmula en virtud de la cual la escala salarial de la OMC se basaría en un 70% en los niveles de las Naciones Unidas y en un 30% en los niveles de Bretton Woods.

Presupuesto

El presupuesto de la OMC es varias veces superior al de su predecesor, el GATT, pero a pesar de eso sigue manteniéndose muy por debajo de los presupuestos de la mayoría de las demás organizaciones internacionales. El presupuesto del GATT no alcanzó el nivel de 1 millón de dólares EE.UU. hasta 1961. A continuación subió a unos 25 millones de dólares EE.UU. en 1980 (en aquel momento estaba expresado en francos suizos) y a más de 70 millones de dólares EE.UU. en 1994.[73] Entre 2001 y 2011, el presupuesto total de la OMC pasó de 132,9 a 194,3 millones de francos suizos. En 2011, esta institución costaba aproximadamente la mitad del presupuesto administrativo de la OCDE y menos de un décimo del Banco Mundial.[74] El incremento anual medio del presupuesto de la OMC entre 2001 y 2011 fue del 4,2%. No obstante, este incremento fue inferior o superior para algunos Miembros dependiendo de su moneda. El riesgo cambiario de este sistema es soportado por los Miembros y no por la institución, de modo que la cantidad de francos suizos que debe un Miembro determinado se determina anualmente, pero la cifra puede subir o bajar en términos de dólares, euros, pesos, yenes u otras monedas. Algunos fondos especiales tienen un trato distinto; si un Miembro promete una contribución al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo en su propia moneda, el valor real recibido por el Fondo puede variar en función de las fluctuaciones del valor del franco suizo. Estas fluctuaciones pueden ser considerables, como en 2011, y cuando el valor del franco suizo sube, puede aumentar el coste real de las contribuciones de los Miembros al presupuesto general, y también disminuir el valor real de sus contribuciones al Fondo Fiduciario.

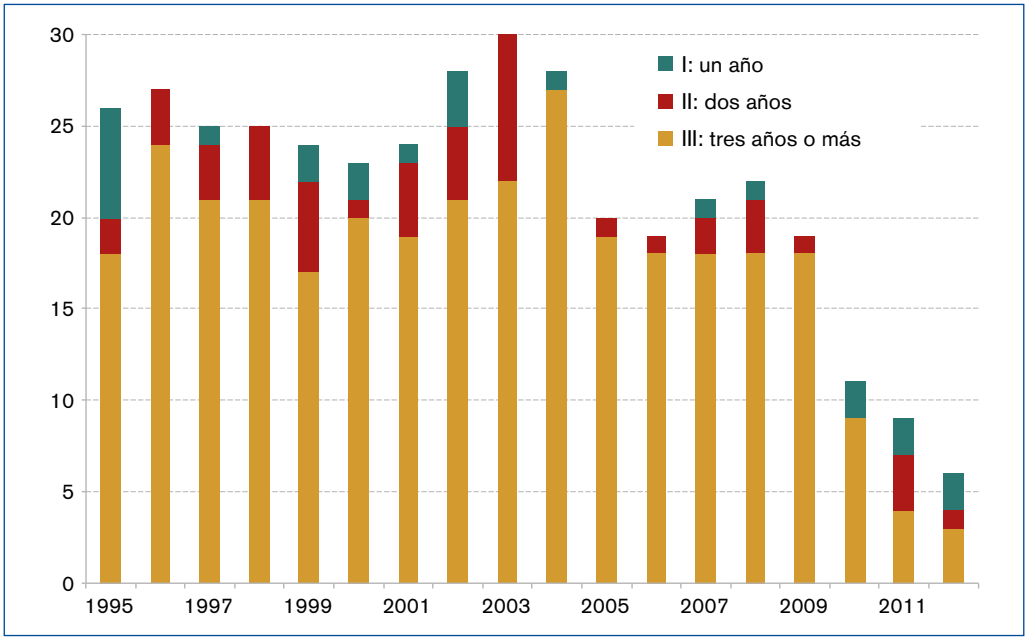
Los Miembros examinan el presupuesto escrupulosamente. Los "halcones presupuestarios" más estrictos son naturalmente los que hacen mayores contribuciones, con los Estados Unidos a la cabeza. Las cuotas de contribución de cada Miembro al presupuesto anual se establecen con arreglo a su participación en el comercio total de los Miembros de la OMC los tres últimos años para los que se disponga de datos. Al establecer las cifras se tienen en cuenta los datos sobre el comercio de mercancías (excluido el oro almacenado como reserva de valor) y servicios y los derechos de propiedad intelectual que figuren en las estadísticas sobre balanza de pagos del FMI. En el apéndice 14.1 pueden verse las contribuciones de los Miembros en 2001 y en

2011. En 2011, los ocho Miembros más grandes aportaban un poco menos de la mitad del presupuesto. Inicialmente se aplicaba a los Miembros cuya participación en el comercio fuese inferior al 0,03% una contribución mínima del 0,03%; en 1999, esa contribución se redujo a la mitad, al 0,015%. Las contribuciones presupuestarias de los Estados miembros de la UE se calculan individualmente, y no como grupo, y los cálculos se hacen con arreglo a su participación en el comercio total, y no con arreglo a la participación de la Unión Europea en el comercio extra-UE. Si se excluyera el comercio dentro de la Unión Europea de ese cálculo, la contribución colectiva de estos 27 países al presupuesto de la OMC sería mucho menor.

La adhesión de nuevos Miembros, en especial los que tienen una participación importante en el comercio, ha aliviado la carga presupuestaria de los Miembros anteriores. En 2011, por ejemplo, China, el Reino de la Arabia Saudita y el Taipei Chino aportaron el 9,5% del presupuesto total. En consecuencia, la mayoría de los demás Miembros vieron cómo sus contribuciones disminuían en términos relativos, y aumentaban menos en términos absolutos. Los únicos Miembros cuya contribución al presupuesto total aumentó entre 2001 y 2011 fueron aquellos cuya participación en el comercio mundial aumentó rápidamente en el primer decenio del siglo XXI; la mayoría de los países que responden a esa descripción eran miembros pequeños de la UE, exportadores de petróleo y economías emergentes como la India.

Algunos Miembros no pagan sus contribuciones. Este es un problema heredado de la etapa del GATT, cuando el impago de las contribuciones señaladas se convirtió en una práctica común de algunas partes contratantes que no tenían representación permanente en Ginebra, habían pasado a formar parte del GATT por sucesión y no por adhesión, o ambas cosas. Al principio de la etapa de la OMC, en 1995, hasta un quinto de los Miembros tenía atrasos; uno de cada 10 Miembros no había hecho ninguna contribución durante más de tres años. En el gráfico 14.2 se muestra el número de Miembros incluidos en cada una de las tres categorías de atrasos, basadas en la dimensión del período de impago de sus contribuciones. Estos Miembros son sometidos a sanciones que varían en función de la duración del impago. Una de las consecuencias de ser incluido en la categoría I (atraso de un año), por ejemplo, es la inhabilitación para ser designado para presidir órganos de la OMC. Las sanciones aumentan cuando un Miembro es transferido a la categoría II (por ejemplo, se suspende el acceso a la sección reservada a los Miembros en el sitio Web de la OMC) o a la categoría III (por ejemplo, se niega el acceso a la mayoría de las actividades de formación o asistencia técnica y se señala que el Miembro está en situación de inactividad cuando sus representantes hacen uso de la palabra en el Consejo General). La principal mejoría se produjo durante la administración Lamy, cuando el Director General consideró una prioridad personal conseguir que todos los Miembros pagaran sus deudas. El número total de Miembros con atrasos había llegado a un máximo de 30 en 2003 (22 de ellos durante tres o más años), pero a partir de entonces disminuyó a solo seis en 2012 (solo tres de ellos durante tres o más años). El impacto económico de estos atrasos sobre la institución es limitado, en la medida en que la mayoría de los Miembros que tienen dificultades continuas para hacer sus pagos adeudan la cantidad mínima asignada a cada Miembro (es decir, el 0,015% del total), pero los funcionarios encargados del presupuesto y los demás Miembros consideran, no obstante, una cuestión de principio importante que todos los Miembros cumplan sus obligaciones.

Gráfico 14.2. Atrasos de los Miembros en el pago de sus contribuciones a la OMC, 1995-2012



Fuente: Secretaría de la OMC.

La sede de la OMC y las relaciones con el Gobierno anfitrión

Las relaciones entre la OMC y el gobierno anfitrión se rigen por el Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética.[75] El Director General Adjunto Richard O'Toole y el Presidente de las Partes Contratantes del GATT András Szepesi representaron al GATT (que pronto sería la OMC) en las negociaciones con Berna, logrando un acuerdo que ofrecía mejores condiciones a la OMC que las que había disfrutado el GATT en virtud del acuerdo precedente. Como ejemplo de los mayores privilegios e inmunidades previstos en este acuerdo cabe citar las mayores exenciones fiscales y una disposición sobre el empleo de los cónyuges que, en ambos casos, aligeran la carga de vivir y trabajar en una de las ciudades más caras del mundo.

Un motivo por el que Suiza estaba dispuesta a ofrecer mejores condiciones a la OMC era la posibilidad de que la sede se trasladara a otro sitio. La ciudad alemana de Bonn hizo una fuerte apuesta por albergar a la OMC durante el período de transición del GATT a la OMC. Estuvieran o no interesados seriamente los Miembros por trasladarse a Bonn, esta oferta les dio mayor fuerza en sus negociaciones con el gobierno suizo. "La antigua capital de Alemania Occidental en las orillas del Rhin había quedado sin función desde la reunificación alemana", como se observa en una historia del edificio de la sede de la OMC, porque cuando el muro de

Berlín cayó la mayoría de las instituciones de la República Federal se trasladaron a la antigua capital. Bonn podía ofrecer:

> edificios, viviendas, buenas condiciones de trabajo y un sistema fiscal difíciles de superar, pero Ginebra tenía algo de lo que carecía Bonn: el entorno profesional, los conocimientos especializados acumulados y una densa relación de actividades de cooperación internacional que aseguraba los apoyos necesarios. Suiza era consciente de ello y aceptó las condiciones para mantener y aumentar esa ventaja (OMC, 2011: 11).

Gran parte de esta historia se ha dedicado a un examen de la evolución de la arquitectura institucional del sistema de comercio, pero no toda la arquitectura de la OMC es metafórica. Como su predecesor, el GATT, esta institución ocupa el Centro William Rappard (CWR), ubicado en un terreno que la Confederación Helvética donó a su ocupante original, la OIT. El edificio debe su nombre a William Emmanuel Rappard (1883-1958), diplomático suizo y profesor de historia económica. Nacido en Nueva York y educado en Europa y en los Estados Unidos, representó a Suiza en las dos guerras mundiales y en las negociaciones de paz de 1919. Se le atribuye haber convencido a los dirigentes de los "Cuatro Grandes" Aliados de que eligieran Ginebra, por encima de otras ciudades europeas, como sede de la Sociedad de Naciones y de la organización subsidiaria.

El edificio que posteriormente llevaría el nombre de Rappard tiene las líneas clásicas de una "villa" florentina, y combina la elegancia señorial con la funcionalidad. Es una estructura notablemente airosa, en la que todos los despachos tienen al menos dos ventanas que se abren hacia el exterior o hacia el patio Sur; los despachos más codiciados son los que tienen vistas al lago. Diseñado por George Épitaux e inaugurado en 1926, fue ampliado en 1937, 1938 y de nuevo en 1951. En el decenio de 1960, la OIT necesitaba un espacio de oficinas que superaba con mucho la capacidad de este sitio. La OIT archivó en 1964 los planes para una ampliación importante del sitio cuando se vio claramente que las autoridades municipales no darían su aprobación. Después de que la OIT coquetease con una oferta de Turín, que hubiera albergado toda la organización sin cargo alguno, el Gobierno Federal en Berna creó la Foundation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI) para convertir Ginebra en un centro internacional. Entre sus muchos proyectos figuraba una sede más amplia para la OIT, que abandonó las instalaciones anteriores en 1975; dos años más tarde, el GATT dejó la antigua Villa le Bocage y descendió la colina para instalarse en este edificio. El CWR albergaba entonces no solo la Secretaría del GATT sino también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la biblioteca del Instituto de Altos Estudios Internacionales.

La OMC trata su patrimonio arquitectónico y artístico de forma diferente que el GATT. Mientras que el Director General del GATT Olivier Long consideraba que todas las evocaciones del trabajo en el edificio eran "inadecuadas para sus nuevos ocupantes" y "decidió retirar" todas ellas (OMC, 2011: 11), el Sr. Lamy puso de relieve las obras que la OIT había encargado a artistas y artesanos. Cuando ocupó el cargo de Director General, la única

muestra pública de su ocupante original era "La Dignidad del Trabajo", un fresco de Maurice Denis donado por los sindicatos cristianos en 1931. A insistencia de la FIPOI, este mural siguió engalanando la escalinata principal después de la partida de la OIT. Victor do Prado (véase el Apéndice Biográfico, página 635), que presidía el Comité del Proyecto de Construcción de la OMC, se encargó de supervisar no solo la renovación y ampliación del CWR, sino también de la restauración de su patrimonio artístico. Bajo la dirección del Sr. Lamy devolvió a su lugar muchas obras que estaban almacenadas o habían quedado ocultas como resultado de anteriores obras de renovación. Entre estas se incluía un panel de cerámica Delft, realizado por Albert Hahn hijo, que reproduce en cuatro idiomas el preámbulo de la Constitución de la OIT; los murales de Gusvtave-Louis Jaulmes titulados "La alegría universal", "El trabajo en abundancia" y "Los beneficios del ocio"; un mural de Dean Cornwell, donación de la Federación Estadounidense del Trabajo, que ofrece una representación de distintas profesiones; y el "Pigmalión" del artista español Eduardo Chicharro y Agüera.

Como antes para la OIT, el CWR empezó a quedarse pequeño para la OMC. Cuando el Sr. Lamy tomó posesión de su cargo en 2005, había planes para construir un edificio adicional (llamado OMC II) en otro lugar de Ginebra, lo que hubiera significado tener a unas partes de la institución, incluidas salas de audiencia y despachos de los miembros del Órgano de Apelación, separadas del resto. El Sr. Lamy insistió en cambio en que una institución coherente necesitaba que todo el personal estuviese bajo un solo techo. Tras examinar la posible construcción de una nueva sede en algún otro sitio de Ginebra, la OMC optó en 2008 por una ampliación. La institución tuvo entonces que negociar con el Gobierno suizo para deshacer los acuerdos a que se había llegado y construir un edificio adjunto, concluir un nuevo memorando de entendimiento en que se establecieran las condiciones para construir las nuevas instalaciones y, después de que algunos miembros del Consejo Municipal de Ginebra manifestaran su preocupación por el hecho de que el proyecto perjudicaba el acceso público al parque alrededor del lago, conseguir la aprobación de los nuevos planes en un referéndum público. La OMC garantizó que el público seguiría teniendo acceso a los jardines incluso después de que se construyera una nueva valla de seguridad y que ni el lago ni los árboles resultarían afectados por el proyecto. La Secretaría hizo campaña por la ampliación abriendo sus puertas a los visitantes. Los votantes aprobaron el referéndum el 27 de septiembre de 2009, con un 61,8% de votos favorables.

La planta física de la OMC es ahora mucho más grande que la de su predecesor, el GATT. Además de ocupar la totalidad del CWR original, más el ala nueva, cuenta con un nuevo edificio de conferencias inaugurado en 1998 y construido como un anfiteatro griego. Suiza aprobó la construcción de ese centro de conferencias como parte del Acuerdo relativo a la Sede de 1995. Con el ala nueva se añadieron 12.000 metros cuadrados al CWR, superficie que equivale más o menos a la mitad de la que la OMC heredó en 1995. La renovación permitió crear un amplio atrio nuevo, aumentar el espacio dedicado a salas de reunión en el CWR y equipar las nuevas salas de reunión con tecnología de punta. Además se construyó un nuevo edificio administrativo con un restaurante que da al lago, se ampliaron las instalaciones de apoyo (imprenta, centro de datos y archivos centrales) y se creó un perímetro de seguridad alrededor de todo el recinto. El coste total del proyecto rondó los 150 millones de francos

suizos de costes directos y otros 30 a 40 millones de francos suizos aproximadamente de costes indirectos amortizados con cargo al presupuesto durante un período de siete años. La mayoría de los 150 millones de francos suizos fueron aportados por el Gobierno de Suiza mediante una donación de 70 millones de francos suizos y un préstamo de 60 millones de francos suizos a 50 años, libre de intereses, lo que representa un coste para los Miembros de 1,2 millones de francos suizos anuales). La renovación hizo que el edificio sea mucho más eficiente en términos energéticos. Por otra parte, China obsequió a la OMC con un jardín con motivos del décimo aniversario de su adhesión, el cual se finalizó en 2013.

Notas

1 La estructura institucional del sistema de la OMC incluye también el Centro de Comercio Internacional (ITC), lo que no representa ningún cambio con respecto a la etapa del GATT. La creación del Centro de Comercio Internacional data de 1964 (cuando se estableció el predecesor Centro de Información sobre el Comercio Internacional) y de 1968 (cuando el Centro adoptó su forma actual). El ITC está patrocinado conjuntamente por la OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

2 Una cuarta tensión sería la que se plantea dentro de la institución, ya sea a escala horizontal (es decir, entre diferentes divisiones) o con mayor frecuencia de forma vertical (es decir, entre niveles de autoridad dentro de la Secretaría). Se trata de un tema sobre el que muchos funcionarios de la Secretaría y diplomáticos, antiguos o actuales, tienen claras opiniones, pero no forma parte del alcance del presente estudio.

3 Entrevista del autor con el Sr. Matus, 23 de enero de 2013.

4 Estas cifras pueden ajustarse más para tener en cuenta el hecho de que gran parte del personal de la OMC y de las misiones es personal de apoyo. Si se cuentan exclusivamente las personas que desempeñan servicios profesionales, cuyo centro básico o primario de atención es la política comercial per se, el tamaño total de la comunidad de la OMC en Ginebra probablemente oscile entre 500 y 700 personas.

5 Información facilitada por la OMC.

6 Entrevista del autor con el Sr. Harbinson, 24 de enero de 2013.

7 *Ibid*.

8 Datos de 2011. Cálculos realizados a partir de datos del Banco Mundial, que pueden consultarse en: http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL (población), http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD (PIB) y http://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD (exportaciones).

9 Cabría especular que el porcentaje de puestos del Órgano de Apelación y de director general adjunto correspondiente a estos ocho Miembros podría ser incluso superior si China hubiese sido Miembro de la OMC durante los 18 años de este período, en lugar de solo 12.

10 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 30 de enero de 2013.

11 Entrevista realizada por Gabrielle Marceau, disponible en: www.wtocreation.org/en/videos?video=30495229.

12 Además de los ya mencionados, los demás Miembros que no han presidido ningún órgano de la OMC entre 1995 y 2012 son: Albania; Antigua y Barbuda; Arabia Saudita, Reino de; Armenia; Bahrein, Reino de; Belice; Benin; Bolivia, Estado Plurinacional de; Botswana; Brunei Darussalam; Bulgaria; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camboya; Camerún; Chad; Congo; Croacia; Djibouti; Dominica; ex República Yugoslava de Macedonia; Fiji; Gambia; Georgia; Granada; Guinea; Guinea-Bissau; Guyana; Haití; Islas Salomón; Jordania; Liechtenstein; Luxemburgo; Macao, China; Madagascar; Malawi; Maldivas; Malí; Malta; Mauritania; Montenegro; Mozambique; Myanmar; Nepal; Níger; Omán; Papua Nueva Guinea; Qatar; República Centroafricana; República Democrática del Congo; República de Moldova; República Kirguisa; Rwanda; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Samoa; Sierra Leona; Sri Lanka; Suriname; Swazilandia; Tanzanía; Togo; Tonga; Ucrania; y Vanuatu.

13 Entrevista con el autor.

14 Estos factores hacen posible, pero no inevitable, que un Miembro sea activo; las misiones del Taipei Chino y de Macao, China, se encuentran en circunstancias similares a las de Hong Kong, China, pero son mucho menos activos en el desempeño de las funciones de presidente de comités.

15 Entrevista del autor con el Sr. Pérez Motta, 24 de septiembre de 2012.

16 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

17 *Ibid.*

18 Entrevista del autor con el Sr. Saborío, 28 de septiembre de 2012.

19 Además de la India, el Grupo incluía a Cuba, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malasia, el Pakistán, la República Dominicana, Sri Lanka, Tanzanía, Uganda y Zimbabwe.

20 Véase *Organización de las negociaciones previstas en la Declaración Ministerial de Doha*, documento TN/C/W/2 de la OMC, de 29 de enero de 2002, página 1.

21 *Ibid.*, página 2.

22 *Ibid.*

23 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

24 Entrevista del autor con el Sr. Pérez Motta, 24 de septiembre de 2012.

25 Entrevista del autor con el Sr. Valles, 29 de septiembre de 2012.

26 Esta es una norma desarrollada en 2009, año en que el Embajador Mario Matus, de Chile, presidió el Consejo General. De no ser por esa norma, el Presidente de la Conferencia Ministerial habría sido con frecuencia, por defecto, el Ministro de Comercio de Suiza. La otra posibilidad hubiera sido atribuir ese cargo al Director General, algo por lo que los embajadores prefirieron no optar.

27 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

28 *Ibid.*

29 Entrevista del autor con el Sr. Harbinson, 24 de enero de 2013.

30 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

31 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 2.

32 Véase *Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética*, documento WT/GC/1 de la OMC, de 17 de mayo de 1995.

33 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

34 Antes de 1965, cuando se creó el cargo de Director General, el título del Sr. Wyndham-White era de Secretario Ejecutivo; el título del puesto de Director General Adjunto era Secretario Ejecutivo Adjunto.

35 Entre 1948 y 1994, hubo un monarca en Tailandia y dos en Dinamarca, el Japón, los Países Bajos y el Reino Unido.

36 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 3.

37 Citado en Nash (1994).

38 La imparcialidad que los Estados Unidos muestran a veces durante las primeras etapas del proceso de selección del Director General puede ser más aparente que real, ya que con frecuencia se considera que es una desventaja para un candidato que se piense que es cercano a Washington. Por eso, los candidatos quizá prefieran que los Estados Unidos no muestren realmente su apoyo hasta las etapas finales de la campaña.

39 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

40 Entrevista del autor con el Sr. Rodríguez Mendoza, 26 de septiembre de 2012.

41 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 1.

42 *Ibid*., página 3.

43 Citado en Nombramiento del próximo Director General: Continuación del proceso - Reunión informal del Consejo General a nivel de Jefes de Delegación, documento JOB/GC/39 de la OMC, de 19 de marzo de 2013, página 3.

44 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 3.

45 Véase *Nombramiento del próximo Director General: Continuación del proceso - Reunión informal del Consejo General a nivel de Jefes de Delegación*, documento JOB/GC/39 de la OMC, de 19 de marzo de 2013.

46 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

47 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.

48 *Ibid*.

49 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

50 Entrevista del autor con el Sr. Weekes, 19 de diciembre de 2012.

51 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland, 18 de enero de 2013.

52 Correspondencia del autor con el Sr. Matus, 23 de enero de 2013.

53 Entrevista del autor con el Sr. Groser, 22 de marzo de 2013.

54 Algunos directores dependen directamente del Director General. En la administración del Sr. Lamy, por ejemplo, los directores que dependían directamente del Director General eran los que estaban al frente del Gabinete del Director General, de la División del Consejo y del Comité de Negociaciones Comerciales, de la División de Recursos Humanos, el director de la Oficina de Auditoría Interna y de la División de Información y de Relaciones Exteriores.

55 Obsérvese que antes de 1965 los puestos superiores en el GATT se titulaban Secretario Ejecutivo y Secretario Ejecutivo Adjunto.

56 Los Directores Generales Adjuntos de los Estados Unidos durante la etapa del GATT fueron: Gardner Patterson (1973-1980), William Kelly (1980-1986) y Charles Carlisle (1986-1993). Warren Lavorel (1993-1999) ocupaba el cargo durante la transición del GATT a la OMC y fue seguido por Andrew Stoler (1999-2002) y Rufus Yerxa (2002-2013).

57 Además del Sr. Mathur, los Directores Generales Adjuntos de la India en las etapas del GATT y la OMC fueron Anwarul Hoda (1993-1999) y Harsha Vardhana Singh (2005-2013).

58 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

59 El texto del anuncio de la vacante, de 27 de junio de 2005, se puede consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/vacan_s/vn_s/ddg_vacancy_s.pdf.

60 El título de "Embajador" está reservado a los Miembros que son países independientes.

61 Cálculos realizados a partir de los datos disponibles en los sitios Web de las respectivas organizaciones.

62 Entrevista del autor con el Sr. Shark, 23 de enero de 2013.

63 Correspondencia del autor con el Sr. Mamdouh, 7 de enero de 2013.

64 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012. El Sr. Supachai tomó como modelo de esta publicación anual de la OMC la publicación también anual de la UNCTAD *Informe sobre el Desarrollo Mundial.*

65 Entrevista del autor con el Sr. Jara, 26 de marzo de 2013. El Sr. Jara cita al Sr. Lamy.

66 Entrevista del autor con el Sr. Low, 27 de septiembre de 2012.

67 La Ronda de Tokio se inició formalmente en 1972, pero las negociaciones no fueron muy activas antes de 1974.

68 Los puestos profesionales, se definieron en el sistema del GATT (sobre la base de las clasificaciones de las Naciones Unidas) como los puestos de las categorías P1 a D2, y en el sistema de la OMC, como los grados 6 a 12.

69 Cálculos facilitados por la OMC.

70 Cálculos del autor a partir de datos compilados por WorldTradeLaw.net y que se pueden consultar en: www.worldtradelaw.net/dsc/database/panelistgender1.asp.

71 Declaración ante el Consejo General de 29 de abril de 2009, que se puede consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/tnc_chair_report_29apr09_s.htm.

72 Obsérvese que aunque una gran parte del personal de la Secretaría de la OMC vive en Francia, y en especial los que desempeñan cargos auxiliares, los diplomáticos destinados en las misiones normalmente viven en Suiza.

73 Cálculos realizados a partir de datos de Yi-chong y Weller (2004: 89).

74 Cálculos realizados a partir de datos publicados en los sitios Web de estas dos organizaciones.

75 Véase el *Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética*, documento WT/GC/1 de la OMC, de 17 de mayo de 1995.

Apéndice 14.1. Contribuciones de los Miembros al presupuesto de la OMC, 2001 y 2011

	2001		2011	
	Francos suizos	Porcentaje	Francos suizos	Porcentaje
Estados Unidos	20 773 599	15,631	24 135 946	12,422
Alemania	12 912 564	9,716	17 207 208	8,856
China	–	–	13 363 954	6,878
Japón	9 519 627	7,163	9 643 109	4,963
Reino Unido	7 962 039	5,991	9 406 063	4,841
Francia	7 663 014	5,766	8 722 127	4,489
Italia	6 244 971	4,699	7 268 763	3,741
Países bajos	4 571 760	3,440	6 281 719	3,233
Canadá	5 172 468	3,892	5 869 803	3,021
Corea Republica de	3 387 621	2,549	5 216 955	2,685
Hong Kong China	4 791 045	3,605	5 110 090	2,630
España	3 291 933	2,477	5 084 831	2,617
Bélgica	3 686 646	2,774	4 731 205	2,435
Singapur	3 059 358	2,302	4 278 486	2,202
México	2 607 498	1,962	3 604 265	1,855
Taipei Chino	–	–	3 248 696	1,672
India	1 100 412	0,828	2 933 930	1,510
Suiza	2 154 309	1,621	2 607 506	1,342
Suecia	2 049 318	1,542	2 556 988	1,316
Austria	2 022 738	1,522	2 461 781	1,267
Australia	1 717 068	1,292	2 312 170	1,190
Irlanda	1 265 208	0,952	2 308 284	1,188
Malasia	1 946 985	1,465	2 242 222	1,154
Arabia Saudita Reino de la	–	–	2 183 932	1,124
Tailandia	1 503 099	1,131	2 075 124	1,068
Polonia	944 919	0,711	2 040 150	1,050
Brasil	1 391 463	1,047	1 985 746	1,022
Emiratos Árabes Unidos	708 357	0,533	1 981 860	1,020
Dinamarca	1 330 329	1,001	1 896 368	0,976
Turquía	1 113 702	0,838	1 836 135	0,945
Noruega	1 231 983	0,927	1 740 928	0,896
Republica Checa	707 028	0,532	1 534 970	0,790
Indonesia	1 234 641	0,929	1 472 794	0,758
Finlandia	944 919	0,711	1 259 064	0,648
Hungría	526 284	0,396	1 257 121	0,647
Sudáfrica	749 556	0,564	1 088 080	0,560
Grecia	437 241	0,329	983 158	0,506
Portugal	826 638	0,622	981 215	0,505
Israel	736 266	0,554	880 179	0,453
Luxemburgo	394 713	0,297	818 003	0,421
Ucrania	–	–	790 801	0,407

	2001		2011	
	Francos suizos	Porcentaje	Francos suizos	Porcentaje
Filipinas	881 127	0,663	749 998	0,386
Chile	445 215	0,335	730 568	0,376
Venezuela República Bolivariana de	445 215	0,335	722 796	0,372
República Eslovaca	283 077	0,213	705 309	0,363
Argentina	709 686	0,534	691 708	0,356
Rumania	241 878	0,182	681 993	0,351
Viet Nam	–	–	681 993	0,351
Nigeria	295 038	0,222	637 304	0,328
Kuwait Estado de	287 064	0,216	598 444	0,308
Egipto	360 159	0,271	551 812	0,284
Nueva Zelandia	385 410	0,290	460 491	0,237
Colombia	337 566	0,254	411 916	0,212
Qatar	83 727	0,063	396 372	0,204
Angola	81 069	0,061	388 600	0,200
Eslovenia	235 233	0,177	374 999	0,193
Pakistán	260 484	0,196	359 455	0,185
Marruecos	216 627	0,163	351 683	0,181
Bulgaria	131 571	0,099	334 196	0,172
Croacia	205 995	0,155	328 367	0,169
Perú	196 692	0,148	310 880	0,160
Lituania	–	–	275 906	0,142
Omán	139 545	0,105	275 906	0,142
Túnez	183 402	0,138	242 875	0,125
Bangladesh	136 887	0,103	200 129	0,103
Ecuador	122 268	0,092	192 357	0,099
Estonia	82 398	0,062	188 471	0,097
Bahrein Reino de	99 675	0,075	184 585	0,095
Panamá	175 428	0,132	169 041	0,087
República Dominicana	159 480	0,120	163 212	0,084
Costa Rica	126 255	0,095	159 326	0,082
Letonia	67 779	0,051	157 383	0,081
Jordania	94 359	0,071	149 611	0,077
Macao China	85 056	0,064	149 611	0,077
Cuba	71 766	0,054	141 839	0,073
Guatemala	79 740	0,060	137 953	0,071
Sri Lanka	127 584	0,096	137 953	0,071
Chipre	91 701	0,069	134 067	0,069
Côte d'Ivoire	98 346	0,074	112 694	0,058
Trinidad y Tabago	62 463	0,047	112 694	0,058
Honduras	50 502	0,038	101 036	0,052
El Salvador	69 108	0,052	95 207	0,049
Kenya	69 108	0,052	95 207	0,049
Islandia	59 805	0,045	91 321	0,047
Ghana	46 515	0,035	89 378	0,046
Uruguay	90 372	0,068	83 549	0,043

	2001		2011	
	Francos suizos	**Porcentaje**	**Francos suizos**	**Porcentaje**
Jamaica	79 740	0,060	79 663	0,041
Malta	66 450	0,050	77 720	0,040
Paraguay	99 675	0,075	77 720	0,040
Brunei Darussalam	61 134	0,046	73 834	0,038
Camerún	38 541	0,029	71 891	0,037
Camboya	–	–	69 948	0,036
Botswana	51 831	0,039	64 119	0,033
República Democrática del Congo	33 225	0,025	62 176	0,032
Mauricio	58 476	0,044	60 233	0,031
Tanzanía	35 883	0,027	60 233	0,031
ex República Yugoslava de Macedonia	–	–	56 347	0,029
Bolivia Estado Plurinacional de	35 883	0,027	54 404	0,028
Congo	34 554	0,026	54 404	0,028
Albania	19 935	0,015	50 518	0,026
Georgia	21 264	0,016	48 575	0,025
Zambia	29 238	0,022	48 575	0,025
Liechtenstein	37 212	0,028	46 632	0,024
Chad	19 935	0,015	44 689	0,023
Namibia	41 199	0,031	42 746	0,022
Nicaragua	23 922	0,018	42 746	0,022
Gabón	47 844	0,036	40 803	0,021
Myanmar	43 857	0,033	40 803	0,021
Senegal	31 896	0,024	40 803	0,021
Mozambique	19 935	0,015	38 860	0,020
Moldova República de	–	–	34 974	0,018
Uganda	25 251	0,019	34 974	0,018
Papua Nueva Guinea	51 831	0,039	33 031	0,017
Todos los demás Miembros*	19 935	0,015	29 145	0,015
Total	**132 900 000**	**100,000**	**194 300 000**	**100,000**

Fuentes: Cálculos realizados a partir de los datos presupuestarios de la OMC que se pueden consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/past_contr_s.htm y www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/contrib_s.htm.

Nota: * En 2011, la contribución señalada a cada uno de los siguientes Miembros fue de 29.145 francos suizos, o un 0,015% del presupuesto total: Antigua y Barbuda; Armenia; Barbados; Belice; Benin; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Djibouti; Dominica; Fiji; Gambia; Granada; Guinea; Guinea Bissau; Guyana; Haití; Islas Salomón; Lesotho; Madagascar; Malawi; Maldivas; Malí; Mauritania; Mongolia; Nepal; Níger; República Centroafricana; República Kirguisa; Rwanda; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Sierra Leona; Suriname; Swazilandia; Togo; Tonga y Zimbabwe. Para la mayoría de ellos el porcentaje de contribución era el mismo en 2001.

15 El futuro de la OMC

> Solo tengo una lámpara que guía mis pasos, que es la lámpara de la experiencia. No conozco más manera de juzgar el futuro que por el pasado.
>
> Patrick Henry
> *Discurso pronunciado en la Convención de Virginia* (1775)

Introducción

Con el riesgo de parecer sarcástico, cabría preguntarse cómo será el sistema de comercio en 2048. Si creemos en la numerología, en esa fecha debería producirse un nuevo vuelco en la historia. La fecha de 2048 será la siguiente de una serie que se inició en 1648, cuando el Tratado de Westphalia inauguró una era nueva en el derecho internacional, dio paso a influyentes declaraciones sobre el carácter pacífico del comercio en 1748 (en *El Espíritu de las Leyes*, de Montesquieu) y en 1848 (en *Principios de Economía Política*, de Mill), y pareció culminar en 1948, cuando entró en vigor el GATT. No obstante, este último "48" no fue el final, como se vio cuando el GATT fue sustituido por la OMC menos de medio siglo después.

En este capítulo, en lugar de intentar de adivinar, en vano, cómo será el mundo y su organización del comercio dentro de una generación, se identifican las principales cuestiones a las que los Miembros de esta Organización tendrán que responder en el futuro. Aunque las respuestas a estas cuestiones tengan que ser necesariamente preliminares y especulativas, podemos dejar que la historia ilumine nuestras pesquisas, como sugirió Patrick Henry. Las cuestiones, divididas en tres ámbitos, cada uno de los cuales engloba temas recurrentes que han aparecido a lo largo de esta historia, se examinan a continuación en un orden de urgencia aproximado, empezando por los asuntos más acuciantes y pasando luego a examinar los asuntos que se plantean a más largo plazo.

Negociaciones

Antes de considerar los problemas ligados a las negociaciones, hay que insistir en que no se trata de la clásica elección entre libre comercio y protección. Casi todos los Miembros de la OMC dan pasos atrás en mayor o menor grado, a veces mediante la utilización de medidas legales pero restrictivas (por ejemplo, elevar los aranceles hasta el tipo consolidado o emplear medidas comerciales correctivas) y a veces imponiendo medidas que se declaran incompatibles

con sus compromisos en el marco de la OMC. No obstante, en la etapa de la OMC no ha habido ningún momento en el que un gran número de ellos hayan aplicado restricciones generalizadas como las del decenio de 1930, ni siquiera en las horas más negras de la Gran Recesión de 2008 a 2009. La cuestión no es elegir entre abrir o cerrar los mercados, sino cuándo y cómo los Miembros harán realidad sus ambiciones en materia de apertura de los mercados. La mayoría de los avances logrados en las nuevas negociaciones desde 2001 se han producido a consecuencia de iniciativas bilaterales, regionales y plurilaterales, y algunos temen que si se mantiene la tendencia actual el papel de la OMC podría reducirse a la administración, vigilancia y aplicación de los acuerdos multilaterales vigentes, más que a la elaboración de otros nuevos.

Hay que subrayar que esta historia está escrita en un momento en que se sabe cómo se ha desarrollado la Ronda de Doha hasta la fecha, pero no cuál será su suerte final. En este caso, el historiador pierde su ventaja habitual, ya que la posibilidad de conocer exactamente lo sucedido no la tienen él, sino los lectores del futuro (quizá muy próximo), que sabrán qué camino tomaron finalmente las negociaciones. En el análisis que sigue se resume, por consiguiente, el estado del debate en un momento dado, pero se hace asumiendo conscientemente el riesgo de que pueda verse superado por los acontecimientos. No está claro si los Miembros lograrán reanimar las negociaciones de la misma forma, más o menos, en que se iniciaron (menos tres de los cuatro temas de Singapur), pondrán término a las negociaciones, conseguirán algún tipo de paquete "Doha Light" o fragmentarán las negociaciones en distintas iniciativas. En el momento en que se escribe esta historia, parece más probable una combinación de las dos últimas opciones que la primera o la segunda. Con independencia de cómo se resuelva la Ronda, los Miembros deben también decidir si las futuras negociaciones multilaterales se llevarán a cabo bajo la forma de rondas o en el marco de iniciativas distintas, qué papel desempeñarán los acuerdos plurilaterales en el sistema de la OMC y cómo se adaptará el sistema multilateral a la proliferación de acuerdos discriminatorios.

Finalización de la Ronda de Doha

La primera ronda de la OMC siempre ha estado a la sombra de la última ronda del GATT. Aunque no todos los participantes y observadores estuvieran de acuerdo en ese momento, la Ronda Uruguay estuvo más cerca de unos resultados ideales que cualquiera de las rondas anteriores. Se lograron reducciones importantes de los aranceles y de los obstáculos no arancelarios (en especial de los contingentes), se amplió la gama de temas tratados, para abarcar no solo los aranceles sino también temas como los servicios y los derechos de propiedad intelectual, se produjo la adhesión de muchos de los países que se resistían al sistema multilateral, y se lograron reformas duraderas de la estructura institucional y del sistema de normas de solución de diferencias. En comparación, la Ronda de Doha empezó con unas ambiciones nuevas más limitadas, la mayoría de las cuales se abandonaron al cabo de pocos años, se atascó pronto y estuvo paralizada durante años.

La relación entre la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha se puede contemplar desde tres ópticas diferentes. Una es considerar que el propósito principal de la Ronda de Doha es "rellenar los huecos", es decir, retomar y acabar lo que su predecesora dejó sin terminar. Esto

supone tomar como punto de partida los acuerdos innovadores, pero incompletos, de la ronda anterior sobre los servicios y la agricultura, y darles un contenido que refleje auténticos compromisos de liberalización. La labor ha resultado más difícil de lo que parecía cuando se iniciaron las negociaciones, lo que dio origen al argumento "difícil de igualar". Como sostiene Lord Brittan[1], esta forma de concebir la ronda hace hincapié no en lo que la Ronda Uruguay dejó sin hacer, sino en lo mucho que logró. Tras haber recogido no solo la fruta que cuelga del árbol al alcance de la mano sino también alguna más difícil de alcanzar, todo lo que quedaba estaba en las ramas más altas; estas ramas no se agitaron en los años siguientes. En ese sentido, desde la perspectiva de Lord Brittan, el éxito de la ronda anterior es la principal explicación del fracaso aparente de la Ronda de Doha.

Según una tercera opinión, las diferencias entre estas rondas responden al distinto "espíritu de los tiempos" en que se produjeron. El concepto de *zeitgeist* puede parecer una explicación muy vaporosa, quizá incluso tautológica, y sin embargo tiene un atractivo intrínseco. En efecto, hay momentos en los que un hombre de Estado puede imbuirse de un espíritu de cooperación. En cierto modo, eso es lo que sucedió al iniciarse la Ronda Uruguay en la Conferencia Ministerial de Punta del Este, en septiembre de 1986. Ese "fue un auténtico 'acontecimiento'" en el que "[a]lgunos de los problemas más difíciles se solucionaron de repente, como por arte de magia, gracias al 'espíritu' de Punta del Este" (Paemen y Bensch, 1995: 43). Otras conferencias ministeriales celebradas durante esa ronda fueron mucho menos positivas, y la Ronda Uruguay tuvo sus dosis de retrasos y contratiempos pero, en general, fue una empresa más inspiradora y ambiciosa que la Ronda de Doha. Los países desarrollados y los países en desarrollo tenían niveles igualmente elevados de confianza, pues el primer grupo estaba inspirado todavía por el final de la Guerra Fría y esperaba un "dividendo de la paz", y el segundo grupo por el Consenso de Washington, según el cual las estrategias de desarrollo basadas en la exportación eran mucho más eficaces que la protección frente a las importaciones. Estos dos efectos ya se habían disipado en los primeros años de la Ronda de Doha.

Desde otra óptica, se señala la menor utilidad del modelo de negociación que la OMC había heredado del GATT. Con frecuencia se dice que la definición de locura es repetir lo mismo y esperar que el resultado sea distinto, pero los Miembros de la OMC han tenido precisamente el problema contrario: muchos de los elementos que aparentemente contribuyeron al éxito de la Ronda Uruguay dejaron de operar del mismo modo en la etapa de la OMC. Desde la Ronda Kennedy hasta la Ronda Uruguay, las negociaciones se basaron en la idea de que tener muchos temas sobre la mesa haría que la ambición aumentara incluso con respecto a los temas más difíciles, al promover las compensaciones entre unos temas y otros. En la Ronda Uruguay se dio el nuevo paso de empaquetar todos los temas en un todo único. La Ronda de Doha se basaba también en la idea general de compensaciones entre muchos temas y en el mecanismo específico de negociación que era el todo único, pero desde la ronda anterior se habían suscitado dudas sobre si la misma fórmula que había funcionado en la etapa del GATT podía producir resultados igualmente ambiciosos en la Ronda de Doha. En aquellos días vertiginosos, este enfoque dio a los países la confianza necesaria para aceptar compensaciones tales como la liberalización de los contingentes para los textiles y el vestido a cambio de un respeto más estricto de los derechos de propiedad intelectual. En el entorno de la Ronda de Doha, mucho

más cauto, en el que los países de todos los niveles de desarrollo económico han tendido a prestar más atención a sus intereses defensivos que a sus intereses ofensivos, la combinación de temas puede realmente impedir el avance. Algunos negociadores encargados del comercio de servicios, por ejemplo, creen que vincular este tema con la ronda significa que solo podrá avanzar hasta donde lleguen las negociaciones sobre los problemas más espinosos de la agricultura, y algunos negociadores encargados de la facilitación del comercio consideran que también se podría avanzar más sobre este tema si se negociara por separado. Los *demandeurs* en la esfera de la agricultura tienen un punto de vista totalmente distinto y creen que la única forma de conseguir satisfacción es mantener todos los temas en el mismo cesto.

Como se analiza en la siguiente sección, algunas de las soluciones propuestas para la ronda se basan en la fragmentación de los temas planteados en nuevas configuraciones. Ya sea por la obtención de primeros resultados o por la celebración de negociaciones plurilaterales, estas propuestas significarían una revisión o sustitución de la ronda tal y como fue concebida inicialmente. El Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Cuestiones Comerciales (2011: 10) argumentó contra estas tentaciones, exhortando a los Miembros a que finalizaran lo que habían empezado en 2001. Este Grupo advirtió de que todos los esfuerzos "por lanzar un programa de la OMC en torno a nuevos objetivos de negociación tendría muy pocas probabilidades de éxito". Según este Grupo, presidido por el antiguo Director General Peter Sutherland y por Jagdish Bhagwati, la ronda se basa en un "delicado equilibrio de temas e intereses", de modo que si se abordan por separado:

> la posibilidad de llegar a un acuerdo por consenso disminuye en lugar de aumentar. Aunque la reducción de los aranceles y el desmantelamiento de los obstáculos no arancelarios pueda, por supuesto, lograrse en negociaciones bilaterales, el efecto multiplicador de un acuerdo multilateral es considerablemente superior. La reforma de las subvenciones agrícolas o se acuerda multilateralmente o no se producirá en absoluto (*Ibid.*).

En lugar de un acuerdo que fragmente el paquete de Doha, el Grupo haría que "los dirigentes políticos a escala del G-20 ... fijasen un plazo" para completar las negociaciones que sería "inflexible y vincularía a todos los actores a escala de Jefes de Gobierno"; los proyectos actuales se tomarían como fundamento de las negociaciones finales. Este es un punto en el que los escépticos a veces se unen a los partidarios de la ambición, aunque por razones muy distintas. El Ministro de Comercio de la India Kamal Nath se resistía a las demandas de que se desmantelase la Ronda de Doha cuando dejó la miniconferencia ministerial de mediados de 2008. "La OMC no es un 'buffet' en el que coges lo que quieres y te vas"[2] -declaró-. El todo único reduce las negociaciones a una elección entre todo o nada, una división binaria que es igualmente atractiva para los optimistas ambiciosos y para los escépticos que son partidarios de mantener el statu quo.

Acuerdos plurilaterales y acuerdos comerciales regionales

Al mantenerse la opción multilateral aparentemente en segundo plano, los Miembros consideran formas alternativas de negociar. Las principales opciones tienen algo en común:

todas ellas suponen una fragmentación de las negociaciones por temas o por interlocutores. Estas propuestas son polémicas. Sus partidarios consideran que los acuerdos plurilaterales o regionales son un complemento del multilateralismo que se puede defender o bien como una forma de "geometría variable", dentro de la OMC, o, si se producen fuera, pueden ser un precedente útil para acuerdos multilaterales. Los oponentes consideran que son alternativas a un acuerdo multilateral que hacen que el plan A de liberalización multilateral sea menos alcanzable si cada país tiene su propio plan B, y estas alternativas también hacen menos probable que los temas que exigen un enfoque multilateral (en especial las subvenciones a la producción agrícola) se aborden efectivamente.

La relación entre el multilateralismo, el plurilateralismo y los acuerdos discriminatorios es más compleja de lo que podría parecer a primera vista. Lo que podrían parecer alternativas diametralmente opuestas pueden distribuirse a lo largo de un espectro que permite apreciar las diferencias entre las opciones, tanto en su estructura jurídica como en el espíritu que las anima. La posición de las iniciativas en diferentes puntos del espectro indica un grado diferente de interés de los países por la multilateralización de los acuerdos a los que puedan llegar. Las alternativas son, ordenadas de más discriminatorias a menos:

- Una unión aduanera o un mercado común inspirado en un "regionalismo estrecho", en el que las partes mantienen un arancel externo común elevado y se niegan a negociar su reducción en negociaciones multilaterales. Ejemplo: algunos de los acuerdos comerciales regionales (ACR) concluidos por países en desarrollo en los decenios de 1960 o 1970 corresponden a esta descripción.
- Un acuerdo de libre comercio (ALC) cuyos miembros se inclinan en grado similar a oponerse a una reducción de los aranceles NMF. Por ejemplo, aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue por lo general producto de un "regionalismo abierto", incluía algunas disposiciones de este tipo.[3]
- Un ACR, sea en la forma de unión aduanera o de ALC, que los Miembros consideran como "regionalismo abierto". Las partes en un ACR pueden entablar negociaciones en la OMC, simultáneamente o no, para reducir sus aranceles NMF, y algunos beneficios del ACR se pueden también hacer extensivos a terceros países (por ejemplo, en sectores de servicios en los que los reguladores deciden no hacer distinción entre proveedores de países miembros del ACR y los demás). Por ejemplo, la Unión Europea adopta este planteamiento.
- Acuerdos plurilaterales o acuerdos comerciales preferenciales concluidos fuera de la OMC, cuyos beneficios no se otorgan sobre una base NMF. Estos acuerdos normalmente exigirán la aprobación de una exención si abordan temas abarcados por los acuerdos y disciplinas de la OMC. Por ejemplo, este planteamiento se aplica más habitualmente a los programas preferenciales, como los programas por los que el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea otorgan preferencias especiales a regiones en desarrollo como África y la Cuenca del Caribe, que a los ACR.
- Acuerdos plurilaterales adoptados en el marco de la OMC sobre la base de la "reciprocidad", lo que quiere decir que solo los signatarios pueden aprovechar las ventajas del acuerdo y solo ellos están sometidos a sus disciplinas. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.

- Acuerdos sectoriales alcanzados en el marco de la OMC, negociados entre una "masa crítica" de Miembros en virtud de disposiciones de los Acuerdos existentes y cuyas ventajas se extienden sobre una base NMF. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) y los protocolos sectoriales anexos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).
- Acuerdos multilaterales concluidos en una ronda que se integran en el todo único.

Las posibilidades de intercambios creativos entre un multilateralismo "puro" y otras formas de negociación aumentan al acercarse al final de la lista. Incluso los acuerdos situados al principio pueden significar una contribución al multilateralismo si se acepta la doctrina de la liberalización competitiva y se considera que existe una progresión desde las negociaciones bilaterales a las regionales y a las multilaterales. Por ejemplo, los participantes en las negociaciones sobre la Alianza Transpacífico (TPP) comentan a menudo cómo estas negociaciones pueden ser un precedente para "acuerdos del siglo XXI" en el marco de la OMC o en otra parte. La liberalización competitiva está menos de moda hoy que hace una década, ya que hoy las opciones plurilaterales despiertan más la atención. Tanto si se utilizan para sentar un precedente, como mecanismo de presión o como mecanismo de la geometría variable dentro de la OMC, en varias esferas se proponen o están en curso negociaciones plurilaterales.

Las normas de la OMC muestran una cierta ambivalencia con respecto a los acuerdos plurilaterales. Estos acuerdos están reconocidos en el párrafo 3 del artículo II del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC), en el que se establece que los acuerdos plurilaterales forman parte del Acuerdo global "para los Miembros que los hayan aceptado, y son vinculantes para estos", pero en el mismo artículo se establece que estos acuerdos "no crean obligaciones ni derechos para los Miembros que no los hayan aceptado". La integración de acuerdos plurilaterales en el conjunto de los Acuerdos de la OMC puede resultar difícil. En el párrafo 9 del artículo X se establece que los Miembros pueden adoptar esos acuerdos a petición de las partes, pero esta decisión podrá adoptarse "exclusivamente por consenso". Algunos defensores de los acuerdos plurilaterales proponen que se permita su aprobación por otras vías, como la adopción mediante la concesión de exenciones al amparo de las disposiciones del párrafo 3 del artículo IX (Hufbauer y Schott, 2012)[4] o someterlas a la misma regla de los dos tercios que se aplica a las adhesiones (Hoekman y Mavroidis, 2012).

Cabe preguntarse cuál sería el alcance de los temas que pueden tratarse en un acuerdo plurilateral. Según Rodríguez (2012: 29) "[C]uando están en juego las disciplinas existentes, todos los Miembros de la OMC deben intervenir desde el principio al final", porque las "normas del sistema no se pueden modificar sin el consentimiento de todos los Miembros". No obstante, para los temas nuevos defiende los acuerdos "plurilaterales plus", en los que "las ventajas se extenderían a todos los Miembros de la OMC, mientras que sus obligaciones solo corresponderían a los Miembros iniciales de los acuerdos y a los que se adhirieran posteriormente". O sea, que seguirían el modelo del ATI. Cualquier decisión de permitir negociaciones de ese tipo por un grupo "debe adoptarse por consenso de todos los Miembros

de la OMC, con independencia de cuáles sean los Miembros que posteriormente se sumen a las negociaciones", que luego se desarrollan a nivel plurilateral (*Ibid.*: 30).

La secuencia de los acuerdos plurilaterales es otra cuestión importante ya que determina si se consideran complementos OMC-plus o sustitutos de una ronda. El Consejo de la Agenda Global sobre el Comercio, del Foro Económico Mundial, recomendó que la OMC se convirtiera en un "club de clubes", pero propuso que no se hiciera hasta después de concluir la ronda:

> **Tras la conclusión con éxito de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo**, una mayoría de los miembros del Consejo de la Agenda Global sobre el Comercio creen que la existencia de más clubes nuevos, si se estructuran adecuadamente en el contexto de la OMC, puede permitir que la Organización afronte mejor los retos del siglo XXI. Lo que se propone es una agenda futura que sirva de complemento a los compromisos básicos de la OMC que suscriben todos los Miembros (encarnados tanto en el Acuerdo de la Ronda Uruguay como en el Acuerdo de la Ronda de Doha sobre Desarrollo (cuando se concluya)) con acuerdos adicionales que solo suscriben algunos Miembros, si algunos grupos significativos quieren hacerlo (2010: 3; las negritas aparecen en el original).

Hufbauer y Schott (2012: 3) han propuesto un enfoque más complejo según el cual los acuerdos plurilaterales formarían parte de un gran "regateo" para resolver la ronda. Empezaría con la obtención de primeros resultados sobre lo que ellos consideran las "cinco piezas fáciles", a saber, la facilitación del comercio, la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, un compromiso de no imponer controles a la exportación de productos alimenticios, reformas del sistema de solución de diferencias y un trato libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados (PMA). Según este plan, se daría también luz verde a que los Miembros negociaran durante tres años acuerdos plurilaterales sobre una lista cerrada de temas, y además "[se permitiría] a los países que no estuvieran satisfechos 'retirar' sus concesiones sobre acceso a los mercados para los productos no agrícolas y sobre agricultura en caso de que tres cuartos de los Miembros de la OMC no otorgaran una exención para el acuerdo plurilateral".[5] Por tanto, la estrategia comenzaría con un enfoque cooperativo para los temas menos difíciles de la ronda pero en una etapa posterior haría necesario el juego de influencias.

En el momento en que se escribe esta historia, la opción plurilateral es la que prevalece en las negociaciones sobre la propuesta de Acuerdo Internacional sobre los Servicios. A principios de 2013, este acuerdo estaba todavía en el proceso de transición de la planificación a las auténticas negociaciones, y la relación exacta entre estas negociaciones, la OMC y la Ronda de Doha estaba aún por determinarse. Los 20 Miembros que participan en las negociaciones[6] esperan trasladar los posibles resultados a la OMC, pero la iniciativa se encuentra con la oposición de otros Miembros.

Por tanto, se pueden concluir acuerdos plurilaterales tanto dentro como fuera de la OMC, pero los ACR son por definición algo totalmente aparte. Su única relación con la OMC es que

establecen precedentes para lo que podrían ser nuevos acuerdos multilaterales. Tanto si los Miembros de la OMC aprovechan esos precedentes como si no, no hay señales de que estas negociaciones alternativas vayan a disminuir, lo cual no equivale a decir que los ACR son inmunes a las dificultades que han afectado a la Ronda de Doha. Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas y del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico se iniciaron, en ambos casos, en 1994, con el propósito de establecer la liberalización del comercio en amplias zonas geográficas, pero estas dos meganegociaciones regionales fracasaron. A continuación, se fragmentaron en iniciativas más reducidas, y muchos de los socios de América y de la Cuenca del Pacífico negociaron acuerdos distintos entre sí; algunas de estas negociaciones cristalizaron posteriormente en la Alianza Transpacífico. A pesar de algunos contratiempos, las negociaciones de ACR han aumentado tanto en número como en magnitud durante la etapa de la OMC. Sin lugar a dudas el mayor reto que tienen ante sí los Miembros de la OMC es conciliar estas negociaciones con el multilateralismo, y el futuro del sistema de comercio depende en gran medida de cómo se solucione ese reto.

Nuevos temas

No existe una definición establecida de lo que es "política comercial". El número de temas que están incluidos en el ámbito del sistema de comercio es mayor en la etapa de la OMC de lo que lo fue en casi toda la etapa del GATT, pero la ampliación no es constante ni irreversible, ni ha terminado. Algunos temas que los negociadores incluyeron en el ámbito de la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio quedaron fuera del GATT pero reaparecieron luego en decenios posteriores; otros temas abarcados por esa Carta siguen fuera de la jurisdicción de la OMC. Tampoco acabó con el dinamismo el establecimiento de esa Organización, como demuestra la aparición y desaparición de los temas de Singapur en la Ronda de Doha. En el futuro sucederá lo mismo que en el pasado: la forma del sistema de comercio seguirá determinada por los cambios en la definición de lo que significa comercio. Este hecho quedó demostrado en 2013 cuando publicó su informe el Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio (mencionado más delante en este capítulo). Este informe es notable no solo por la multiplicidad de temas que los integrantes del Grupo consideraron pertinentes para la política comercial, sino también por sus evidentes desacuerdos sobre cómo pueden abordarse estos distintos temas en la OMC, y sobre si deben abordarse en absoluto.[7] Entre estos temas cabe mencionar la política de competencia, la inversión internacional, las divisas y el comercio internacional, la financiación del comercio, las normas sobre el trabajo, el cambio climático y el comercio, la corrupción y la integridad, la Ayuda para el Comercio, y la coherencia de las normas económicas internacionales.

Aquí entra en juego algo más que la magnitud económica de los temas que los *demandeurs* someten a negociación. Siempre que el sistema de comercio incorpora un nuevo tema también entran en escena nuevos actores, incluidas instituciones gubernamentales y grupos conexos de interés que antes se habían abstenido de debatir sobre política comercial. En ocasiones, esto significa atraer a nuevos participantes a la coalición favorable al comercio de un país, como sucedió en el caso de los nuevos temas de la Ronda Uruguay. La redefinición del comercio para abarcar los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual

dio a las industrias que hacen un uso intensivo de capital y de conocimientos un motivo para apoyar las negociaciones comerciales y para presionar contra las iniciativas proteccionistas que eran tan comunes a principios y mediados del decenio de 1980. Los nuevos temas pueden también complicar la labor de liberalización al plantear nuevas preocupaciones y atraer nuevos opositores. La ampliación de la base de cuestiones puede provocar preocupaciones en los países en desarrollo por la limitación de su "margen de actuación", suscitar objeciones de los ministerios gubernamentales y organismos de reglamentación que pueden considerar que se trata de una invasión del Ministerio de Comercio en su "terreno" y provocar una reacción en muchos grupos de la sociedad civil que consideren que las normas sobre el comercio son una amenaza para las políticas sociales, ambientales o de otro tipo que podría desencadenarse al amparo de la ampliación de las normas comerciales. Los nuevos temas pueden suscitar también problemas con respecto a la división del trabajo entre distintos niveles de gobierno, sea entre los poderes de los Estados miembros de la UE con respecto a la Comisión Europea, o sea, los poderes de las dependencias subnacionales con respecto a los gobiernos centrales o federales en países administrativamente complejos como Australia, el Brasil, el Canadá, China, los Estados Unidos, la India y Suiza. En resumen, cualquier ampliación del ámbito de temas que se someten a negociación o a procedimientos de solución de diferencias ampliará la gama de actores, dentro y fuera de los gobiernos, que están interesados en los resultados y que están en condiciones de promover las nuevas negociaciones o de oponerse a ellas.

Los Miembros pueden optar por no negociar acuerdos multilaterales sobre nuevos temas como el trabajo o la política de competencia, pero ignorar estos temas no hará que se esfumen. Pueden, en cambio, abordarlos de cualquiera de las tres formas siguientes: los Miembros pueden abordarlos en negociaciones llevadas a cabo fuera de la OMC, en especial en sus ACR; los temas pueden tratarse en las leyes nacionales o plantearse en los posibles debates nacionales sobre la aprobación de otros acuerdos comerciales (multilaterales o de otro tipo); o pueden plantearse en el marco de asuntos sometidos al mecanismo de solución de diferencias. Esta última posibilidad puede ser una opción alternativa de repliegue para definir la relación entre los nuevos temas y las normas de la OMC, ya que la iniciativa no está exclusivamente en manos de los negociadores; las lagunas que dejan en los acuerdos pueden ser colmadas por los litigantes.

Algunas de las ampliaciones más destacadas del ámbito del sistema de comercio han sido consecuencia de decisiones del Órgano de Solución de Diferencias y de sus predecesores en el GATT, en especial en esferas sensibles políticamente como el medio ambiente, la salud pública e incluso la moral. Las excepciones previstas en el artículo XX del GATT y en el artículo XIV del AGCS, modificadas por el texto de la parte introductoria de estos artículos e interpretadas por los integrantes de los grupos especiales y el Órgano de Apelación, pueden definir la relación entre las normas comerciales y otras esferas de la política pública. En este ámbito, el sistema de comercio corre el riesgo de no estar a la altura de los tiempos, pues los términos de las excepciones del GATT no se han modificado desde 1947 y algunas de estas disposiciones son reflejo de leyes y principios más antiguos. El apartado e) del artículo XX del GATT, que prevé una excepción general para las leyes nacionales que excluyen la importación

de artículos fabricados en las prisiones, tiene sus raíces en una ley de los Estados Unidos que está vigente desde 1890. La única disposición de las normas de la OMC que hace referencia a las normas sobre el trabajo se debe, pues, a una ley de una de las partes que ya tenía más de un siglo de vigencia cuando la OMC entró en funcionamiento. Otras cláusulas de excepción de la OMC reflejan las opiniones que los negociadores mantenían a mediados del decenio de 1940, o heredaron de legisladores de decenios anteriores, sobre temas tales como la cultura, la conservación de la naturaleza y la salud humana. Si los negociadores que intervinieron en la Ronda Uruguay hubieran partido de una página en blanco, probablemente no habrían establecido las mismas excepciones generales que establecieron sus predecesores medio siglo antes. Cuando el sistema interpreta la relación entre esos temas y el comercio a través del artículo XX del Acuerdo General, puede verse atrapado por términos y conceptos conservados, por decirlo así, en un ámbar jurídico durante generaciones y que no reflejan necesariamente los cambios que se han producido en las ideas sociales y científicas.

Esta cuestión se relaciona con otro tema recurrente en esta historia: la preocupación por un desequilibrio ante las funciones judiciales y legislativas de la OMC. O, dicho de otro modo, los Miembros se demandan unos a otros con demasiada frecuencia y rara vez llegan a nuevos acuerdos. Esta es una opinión muy generalizada, aunque resulta difícil saber cuál sería el número óptimo de diferencias para el sistema en su conjunto. Resulta fácil imaginar dos extremos poco deseables. En un extremo de este espectro habría acuerdos que no generan ninguna diferencia en absoluto. Aunque esto podría parecer el resultado más pacífico posible, también podría sugerir que los compromisos asumidos por los países en los Acuerdos de la OMC (ya se trate de compromisos horizontales de tipo sistémico o de compromisos contraídos o en las Listas concretas de los distintos Miembros sobre mercancías y servicios) no son lo suficientemente ambiciosos como para obligar a los países a modificar las prácticas restrictivas del comercio existentes o para disuadirles de adoptar nuevas medidas restrictivas. En el otro extremo del espectro habría un número de diferencias tan grande que produciría la ruptura del sistema o una reacción negativa de los Miembros. El sistema actualmente en vigor parece haberse mantenido de algún modo en el punto medio entre estos dos extremos, pero la mayoría de los comentaristas tiende a pensar que, de inclinarse hacia algún lado, el sistema tiende más al exceso que a la falta de diferencias. Esta opinión se basa en la importancia relativa que los Miembros han atribuido a la función judicial de la OMC, frente a su función legislativa. La solución evidente, aunque difícil, es no limitar el derecho de los Miembros de exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos por sus socios, sino promover la negociación de nuevos compromisos. En algunos casos, esto puede significar abordar temas totalmente nuevos, aunque los Miembros harían bien en considerar no solo los beneficios económicos sino también los posibles costes políticos que tendría introducir nuevos temas en el ámbito de las normas de la OMC.

Por consiguiente, el futuro del sistema de comercio dependerá en parte de cómo aborde temas nuevos como la política de competencia, la inversión, la contratación pública, las empresas del Estado, las normas sobre el trabajo, el medio ambiente, la relación entre los tipos de cambio y el comercio y otros temas que o bien están fuera del alcance actual de las normas de la OMC o bien las normas actuales resultan incompletas para ellos. Aunque los

Miembros no concluyan nuevas disciplinas multilaterales sobre estos temas, pueden abordarlos a través de una forma u otra de negociación, legislación o litigio.

Soberanía, democracia y mercado

Vistos desde una perspectiva a largo plazo, los problemas con que se encuentra hoy el sistema de comercio no son sino la última manifestación de un debate secular sobre tres ideales de la Ilustración. Durante los siglos XVII y XVIII el pensamiento europeo estuvo centrado en la libertad y la rebelión contra el control central, y los principales pensadores del momento defendían tres ideas, que atribuían a los países y a las personas individuales la capacidad de adoptar decisiones por sí mismos: los Estados soberanos deben ser independientes de los emperadores, los papas o los países vecinos más fuertes; los pueblos deben tener libertad para elegir a sus propios líderes y legisladores; y los productores y consumidores deben decidir por sí mismos lo que harán, comprarán y venderán. Estas ideas no fueron adoptadas universalmente o de forma inmediata, y tampoco pasaron de la teoría a la práctica al mismo ritmo. No obstante, las tres han llegado hasta el presente como cimientos de la sociedad internacional moderna, a los que todos los miembros de esta sociedad se adhieren, al menos retóricamente. Dos de estos tres conceptos son indispensables para el sistema multilateral de comercio: no puede haber OMC sin soberanía y derecho internacional, y no tendría sentido sin economías de mercado. Estas dos ideas pueden entrar en conflicto, en especial si se ha producido un desacuerdo sobre el grado en que los países deben limitar el ejercicio de su soberanía en aras de la apertura de sus mercados, pero las principales dificultades se plantean con respecto a la democracia. Tanto a escala nacional como a internacional, este ideal de la Ilustración mantiene una tensión creativa con los otros ideales.

Los conflictos son más prominentes en la etapa de la OMC que en la etapa del GATT, y dan origen a dos preguntas sobre el futuro. Primera, ¿cómo manejarán los Miembros de la OMC la continua redistribución del poder económico y político en el mundo? ¿Puede un sistema que, hasta el momento, ha dependido del impulso que le daban unos pocos, adaptarse a un nuevo entorno en el que el poder está más ampliamente repartido? Segunda, ¿cómo abordarán las democracias que participan en esta Organización las cuestiones nacionales, en especial si se tiene en cuenta la incorporación de nuevos temas y la creciente asociación entre el comercio y otros temas de gran relieve político?

La democracia entre los Miembros: liderazgo y reparto de las cargas

La sociedad internacional es democrática en principio, como lo pone de manifiesto la igualdad jurídica de los Estados, pero en la práctica es imposible borrar las diferencias entre sus miembros. Tampoco están todos de acuerdo en que sea siempre deseable que así sea. Aunque muchos países en desarrollo reclaman desde hace tiempo que el sistema multilateral de comercio funcione más como las Naciones Unidas o incluso que sea colocado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, los países desarrollados consideran esta propuesta un anatema. Esta cuestión es importante no solo para la práctica sino también para la teoría de

la política. Si se aceptan los postulados de la teoría de la estabilidad hegemónica, examinados anteriormente (véase el recuadro 1.1), los mercados abiertos son un bien público que tiende a ser escaso a no ser que haya un país que tenga la motivación y los medios para proporcionarlo. Gran Bretaña rindió este servicio en la segunda mitad del siglo XIX, y los Estados Unidos lo hicieron en la segunda mitad del siglo XX. Un problema con que se encuentra la sociedad internacional en la primera mitad del siglo XXI es cómo manejar un sistema multilateral de comercio en que no hay ya un claro país hegemónico. La solución más fácil sería recurrir a la democracia de las naciones, con la esperanza de que, en esta era supuestamente más ilustrada, cabe esperar que los países entiendan que su interés común es mantener un sistema de apertura de los mercados, y actúen en consecuencia. Esto exige mucho a los Estados soberanos y con intereses propios.

Se trata en parte de una cuestión de números. Partiendo de la misma lógica que Parkinson (1957) utilizó en sus especulaciones sobre la relación inversa entre el tamaño de un grupo y su efectividad, y que Olson (1968) desarrolló más formalmente en su teoría de la acción colectiva, muchos considerarán un reto la composición casi universal de la OMC. El GATT empezó con un poco menos de dos docenas de partes contratantes, mientras que en 2013 la OMC tenía un número de Miembros siete veces mayor; ese número será ocho veces mayor cuando se completen las adhesiones pendientes. La práctica de la diplomacia de coalición ayuda a manejar el problema, pero puede generar sus propias dificultades. En comparación con la etapa del GATT, los bloques regionales y de otro tipo han pasado a desempeñar un papel más destacado que el de las coaliciones formadas en torno a un solo tema. Mientras que antes las coaliciones tenían una composición lo bastante fluida como para alentar la cooperación y las compensaciones, los bloques pueden endurecer las líneas entre los grupos. En comparación con la Ronda Uruguay, una característica definitoria de la Ronda de Doha es la escasez de coaliciones Norte-Sur. No todos los observadores creen que la existencia de un mayor número de Miembros plantea un problema insuperable. Gilligan (2004) puso en duda la creencia común de que en las organizaciones internacionales existe una relación entre el número de sus miembros y la profundidad de los acuerdos a los que pueden llegar; Kahler (1992) ofrece también una versión esencialmente optimista de la capacidad de las organizaciones internacionales de actuar eficazmente, aunque tengan un gran número de miembros. No obstante, según la sabiduría colectiva de los negociadores experimentados, son más difíciles de manejar las relaciones entre los Miembros de la OMC que las relaciones entre las partes contratantes del GATT, y los Miembros tendrán que abordar este problema en los próximos años.

El problema parece más difícil de resolver si se mira más allá de los simples números y se consideran tres problemas conexos que se plantean al sistema multilateral de comercio como consecuencia de su composición más amplia y diversa. Uno de ellos es que el poder está más repartido que en la etapa del GATT, lo que hace imposible en la práctica que el sistema se base en el liderazgo de un Miembro o de unos pocos. El segundo es que varios de los participantes en este sistema -que son nuevos en el mismo, o forman parte de él desde hace tiempo pero ahora tienen un papel más importante y activo- no tienen los mismos vínculos históricos y culturales que eran comunes a los dirigentes del *ancien régime*. En tercer lugar,

las rivalidades entre los antiguos dirigentes y las economías emergentes sobrepasan la esfera económica. El futuro de la OMC puede depender en gran medida del estado de las relaciones entre China y los Estados Unidos, un G-2 transpacífico que sustituye a su predecesor transatlántico. El mayor problema con que se encontraron los negociadores del GATT fue el de salvar las diferencias entre la Unión Europea (en sus primeras encarnaciones) y los Estados Unidos, pero esta labor fue facilitada por las convergencias de opinión de estos interlocutores sobre el comercio y otras muchas cosas. Las relaciones económicas y de seguridad se reforzaron la una a la otra: el GATT y la OTAN eran dos entidades muy distintas que, no obstante, se crearon aproximadamente al mismo tiempo, y estaban lideradas por los mismos países. Los Miembros de la OMC no están divididos por los viejos antagonismos de la Guerra Fría, pero tampoco están unidos por ellos.

Un problema recurrente es la disminución del interés de los Estados Unidos por ejercer el liderazgo en las negociaciones multilaterales, algo que ya se puso de manifiesto en los años anteriores al inicio de la Ronda de Doha, cuando Washington adoptó una posición ambivalente frente a una nueva ronda y permitió que Bruselas actuara como principal *demandeur*. Las prioridades estadounidenses cambiaron inmediatamente después del 11 de septiembre, y muchos observadores creen que el inicio de la Ronda de Doha no se hubiera producido de no ser por el liderazgo del Embajador Robert Zoellick. No obstante, después de 2003, los Estados Unidos pusieron el acento en las negociaciones bilaterales o regionales o, durante los años que siguieron a la crisis financiera de 2009, aparentemente se desinteresaron totalmente de la política comercial. Cuando ese interés se reavivó, se centró en la Alianza Transpacífico y el inicio de las negociaciones con la Unión Europea. Si la estrategia de liberalización competitiva es válida, estas dos iniciativas son buenas señales para el sistema multilateral de comercio. No obstante, los multilateralistas estrictos temen que anuncien precisamente lo contrario. La dirección que han tomado estas últimas negociaciones de ACR subrayan las diferencias de las posiciones de Washington con respecto a Bruselas y Beijing. Mientras que uno de esos ACR tiene por objetivo fortificar las relaciones transatlánticas, la Alianza Transpacífico, desde la perspectiva estadounidense, se define tanto por un país que no es parte en las negociaciones (China) como por los 12 países que sí lo son.[8]

China es un país cada vez más activo en la OMC, y su papel dentro del sistema ha evolucionado desde su adhesión, pasando de ser un "cumplidor de las normas" que "acepta pasivamente las normas vigentes, impuestas por otros países", a ser un "agitador de las normas" que "intenta explotar las normas vigentes en beneficio propio", y luego un "creador de normas" que "crea nuevas normas que reflejan sus propios intereses" (Gao, 2012: 76). La miniconferencia ministerial de mediados de 2008 fue un fracaso, pero una de sus consecuencias que han dejado más huella fue el debut de China como uno de los negociadores del selecto grupo del G-7. China ha pasado a litigar con más frecuencia ante el Órgano de Solución de Diferencias. Los problemas de capacidad y las inhibiciones culturales frente a las diferencias jurídicas desaparecieron como consecuencia de la evolución de los intereses y la experiencia de China, hasta el punto de que el antiguo predominio de las diferencias entre la UE y los Estados Unidos en la lista de asuntos ha cedido paso a los asuntos que enfrentan a China con los Estados Unidos. El futuro del

sistema de solución de diferencias de la OMC dependerá en parte de si se mantiene esta tendencia o de que, como ha sucedido en el caso de los litigios transatlánticos, estas dos partes encuentren otras formas de solucionar las fricciones en sus relaciones comerciales. China está negociando también activamente acuerdos fuera de la OMC. A principios de 2013 tenía en vigor nueve ALC bilaterales o regionales, otros cinco en negociación y otros cuatro en estudio.

Las corrientes comerciales y de inversiones entre China y los Estados Unidos son amplias, pero los niveles de cooperación y de coordinación dentro de este nuevo G-2 siguen siendo muy inferiores a los que existían con la UE. La relación sufre también las consecuencias de la competencia en otras esferas de las políticas públicas. Si Washington no se siente inclinado a ejercer el liderazgo, Beijing no está todavía en condiciones de hacerlo, y los dos no están predispuestos a actuar al unísono, ¿puede el sistema actuar de forma más democrática? La evolución de los acontecimientos dentro y fuera de la OMC sugiere que los Miembros desean intentarlo, como lo demuestra, fuera de la OMC, la creación del selecto G-20, que es más incluyente que sus predecesores G-5, G-7 o G-8 y, dentro de la OMC, la evolución del proceso de la sala verde. La entrada en esta sala está todavía limitada, pero se espera que alguno de los nuevos participantes represente a sus regiones o a otros grupos. Esta transición de algo así como una oligarquía hacia algo que es más parecido a una democracia representativa es un mecanismo que el sistema trata de utilizar para manejar los siempre difíciles equilibrios entre los ideales de una representación incluyente y la eficacia de las negociaciones.

No obstante, el punto muerto en que se encuentra la Ronda de Doha muestra que los Miembros tienen que establecer todavía la división adecuada de las cargas, pues los países desarrollados y las economías emergentes tienen opiniones muy distintas sobre la magnitud de las cargas que cada uno de ellos debe soportar. Los Miembros de la OMC, más numerosos, muestran menos *affectio societatis*, o menos voluntad de perseguir un objetivo común, que las partes en el GATT, que formaban una comunidad fuertemente entretejida. La diversidad de los Miembros también ha exacerbado el problema de la "racionalidad condicionada", un fenómeno que se produce cuando los "agentes son racionales en el sentido de que pretenden lograr objetivos todo lo eficazmente que pueden, pero su racionalidad está condicionada" en la medida en que "no solo carecen de una información completa sino también de capacidad para realizar los cálculos necesarios para optimizar sus actuaciones" (Odell, 2006a: 9). Un negociador que actúe dentro de los límites de una racionalidad condicionada puede tener más dificultades para comprender la forma en que piensa su interlocutor. Ya es difícil determinar la diferencia entre un farol y una auténtica oferta final cuando se trata con alguien que tiene unos antecedentes culturales, económicos e idiomáticos similares, pero en un grupo más amplio y más diverso de Miembros que tienen diferentes antecedentes históricos y culturales, resulta aún más complicado.

La democracia en los Miembros: los parlamentos y el sector privado

La democracia a escala nacional es un factor importante en el sistema de comercio, como también lo es a escala internacional, y ofrece otro ejemplo de cómo la economía política del

sistema de la OMC es más difícil que la del GATT. Durante gran parte de esta etapa anterior, la cuestión se manifestó a través de lo que hemos denominado el problema de Washington, es decir, el hecho de que los presidentes y los negociadores comerciales de los Estados Unidos sean solo agentes que actúan en nombre de sus superiores del Congreso. La rama más democrática del Gobierno de los Estados Unidos ha sido durante mucho tiempo un portero del sistema de comercio, desde la Carta de La Habana (que el Congreso de los Estados Unidos se negó a aprobar) hasta el acuerdo que estaba sobre la mesa a mediados de 2008 (que los funcionarios estadounidenses temían pudiesen correr la misma suerte). Ningún otro órgano legislativo ejerce tanto control sobre el comercio y la política exterior como el Congreso, pero sus homólogos de otros países pueden ejercer un escrutinio mayor que antes y llegar incluso a rechazar los acuerdos que se les sometan para su aprobación.

El mundo es hoy un lugar mucho más democrático que durante gran parte de la etapa del GATT, y el significado de democracia para la elaboración de la política comercial se ha ampliado en tres dimensiones. La primera es la difusión de la democracia y de la libertad en general: según los criterios de Freedom House, el porcentaje de países libres en el mundo aumentó durante los últimos años de la etapa del GATT, del 31,5% en 1980 al 39,8% en 1995, y posteriormente al 46,2% en 2012. O por utilizar un criterio menos exigente, 117 de 195 países (el 60,0%) eran democracias electorales en 2012, lo que representa un aumento con respecto a los 69 de 167 países (el 41,3%) que lo eran en 1989.[9] En segundo lugar, incluso algunos Miembros de la OMC con una larga tradición democrática empiezan solo ahora a facultar en mayor medida a sus poderes legislativos en asuntos de política exterior en general o de política comercial en particular, revisando o invirtiendo unas tradiciones de respeto al poder ejecutivo en esta esfera que se mantenían desde hacía mucho tiempo. Esta evolución es evidente en el caso del Parlamento Europeo, que en virtud del Tratado de Lisboa ahora es más poderoso frente a la Comisión Europea que antes. La Unión Interparlamentaria exhorta a los parlamentos de otros países a seguir el ejemplo. Hay una tercera tendencia que puede conducir a una implicación todavía mayor de los órganos legislativos: el objeto de la política comercial incluye ahora temas que tienen mucha más visibilidad política que los aranceles, los contingentes y cosas semejantes, y las iniciativas adoptadas suscitan más atención del público y de sus representantes elegidos cuando las negociaciones o las diferencias tratan de temas como las patentes de productos farmacéuticos o el medio ambiente. La experiencia del Acuerdo Comercial Antifalsificación, un acuerdo OMC-plus que no logró obtener la aprobación en la mayoría de sus Estados signatarios, demostró la disposición de los parlamentos nacionales a cuestionar los pactos concluidos por sus correspondientes ejecutivos.

Algunos miembros de la comunidad comercial adoptan una actitud precavida frente a los procedimientos democráticos. Por ejemplo, los negociadores por lo general programan su labor de forma que se evite concluir acuerdos en años de elecciones, y la atención de la prensa no siempre es bienvenida. Estas preocupaciones subyacen en la explicación que da el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Cuestiones Comerciales (2011: 5) acerca de la resistencia de los Miembros a llevar la Ronda de Doha a su conclusión. El Grupo sugiere que la vigilancia puede cohibir o intimidar a los negociadores:

> Lo que se considera una política económica razonable cuando es llevada a cabo de forma unilateral o bilateral, resulta enormemente difícil cuando se reformula como una serie de concesiones políticas de acceso a los mercados que deben negociarse a nivel multilateral. Y esto es especialmente cierto cuando el proceso se desarrolla bajo la estrecha vigilancia de los medios de comunicación y de los grupos de intereses nacionales que están a la defensiva.

Pero no siempre ha sido así. La justificación de las propuestas de vigilancia que los expertos universitarios y las organizaciones internacionales plantearon a principios del decenio de 1980, que dieron lugar al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, se basaba en una visión más tranquila de la opinión pública: la gente se opondrá al proteccionismo si sabe lo que cuesta, y, por consiguiente, es importante poner al descubierto las iniciativas que restringen el acceso a los mercados. Una visión menos esperanzadora parte de la premisa de que el debate democrático sobre el comercio se ve entorpecido por los obstáculos a la organización que suponen los bienes públicos. Mientras que económicamente es racional que un pequeño número de productores se unan en apoyo del mantenimiento de la protección, hay pocos incentivos para que grandes masas de consumidores se organicen para oponerse a los proteccionistas. El problema se ve agravado por el hecho de que, cuando los grupos de consumidores superan estos obstáculos, tienden a centrarse en un solo aspecto del comercio. Estas organizaciones rara vez participan en la promoción de los acuerdos de reducción de los aranceles, que procurarían a los consumidores más posibilidades de elección y precios más bajos, pero protestarán contra las decisiones del Órgano de Solución de Diferencias por las que se constaten los fallos en los reglamentos ambientales y de seguridad que ellos defienden.

Algunos gobiernos han sido más activos y eficaces que otros en la coordinación de las políticas con el sector privado, de modo que la difusión de la democracia puede ser no solo un problema, sino también una oportunidad. Cuando Shaffer y otros (2010: 99) trataron de explicar por qué el Brasil se ha hecho tan eficaz en la definición y consecución de sus objetivos, señalaron "el aumento de la interacción pluralista entre el sector privado, la sociedad civil y el gobierno" de modo que "la institucionalización de un sistema de relaciones comerciales internacionales basado en leyes y judicializado, combinado con la democratización brasileña y una reorientación de la política de desarrollo del Brasil, han favorecido la creación de nuevas redes de política comercial entre el sector público y el privado". No obstante, esta coordinación entre los sectores público y privado puede ser más difícil de conseguir cuando se tratan otros temas, ya que los políticos tienden a tener menos éxito en sus interacciones con los grupos de intereses nacionales que no forman parte de los interlocutores naturales del Ministerio de Comercio. Como, señala Deere-Birkbeck (2012: 128), "[a] escala nacional, la coordinación interna necesita hacerse con una gama más amplia de actores políticos internos (aparte de los tecnócratas del comercio) como los parlamentarios, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil".

La propia OMC ha ampliado en gran medida su relación con las organizaciones no gubernamentales después de Seattle. Por consiguiente, uno de los mayores retos que los responsables de las políticas comerciales tienen que afrontar se localiza más en sus capitales

nacionales que en Ginebra. El futuro del sistema multilateral de comercio depende en parte de la capacidad de los negociadores y de los responsables políticos para demostrar la importancia de la liberalización del comercio a los legisladores y a los representantes de la sociedad civil.

La institución, información e ideas

La última serie de cuestiones para el futuro tiene un carácter más horizontal. Se trata de establecer cuáles son los cambios que los Miembros podrían introducir en la OMC como institución, cómo podrían utilizar mejor la información que genera el sistema y qué nuevas ideas podrían desarrollar para el sistema de comercio.

Reformas institucionales

La OMC apenas había empezado a funcionar cuando los participantes y observadores empezaron a proponer formas de mejorar su estructura o sus procedimientos. El número de propuestas creció después de cada contratiempo sufrido por el sistema, muy en especial después de las desastrosas conferencias ministeriales de 1999 y 2003 y del frenazo general de las negociaciones a partir de ese momento. Cuando Deere-Birkbeck y Monagle (2010) elaboraron una lista de las propuestas, necesitaron 177 páginas. El ejercicio más destacado de reforma institucional fue el llevado a cabo por la Comisión Sutherland. Este Comité Consultivo, nombrado por el Director General Supachai Panitchpakdi y encabezado por el antiguo Director General Peter Sutherland, dio a conocer su informe con ocasión del décimo aniversario de la OMC, en 2005. El informe era bastante prudente sobre algunos temas, bien porque renunció a proponer cambios radicales o bien porque presentó sus recomendaciones en términos delicados, y algunas autoridades académicas se han atrevido a ir allá donde la Comisión no se atrevió a entrar. La cuestión ha sido también abordada en una serie de estudios e informes de otras personas e instituciones. Entre las posibles reformas que estas distintas comisiones y autores han propuesto cabe mencionar cambios en la estructura institucional, la gestión y los recursos de la OMC; mayor transparencia y consultas más frecuentes con los parlamentos y los agentes no gubernamentales; mayor atención a las necesidades de los países en desarrollo; y definir la relación entre la OMC y los acuerdos comerciales regionales.

La última de estas iniciativas se plasmó en 2012, cuando el Director General Pascal Lamy nombró un Grupo de Reflexión de la OMC sobre el Futuro del Comercio. Este Grupo, que recordaba al "Grupo de Sabios" creado a mediados del decenio de 1980 en un momento de incertidumbre sobre el rumbo del sistema del GATT, recibió el encargo de examinar y analizar los retos que plantea la apertura del comercio mundial en el siglo XXI. Sus 12 integrantes, que representaban a numerosas regiones y sectores[10], fueron invitados a examinar los factores que impulsan el comercio de hoy y del futuro, las pautas del comercio y el significado de la apertura del comercio mundial, teniendo en cuenta la contribución del comercio al desarrollo sostenible, el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza. El Sr. Lamy manifestó la esperanza de que el análisis del Grupo "impulsará el debate y propiciará nuevas

formas de pensar en la mejor manera de superar los obstáculos con que tropezamos continuamente debido a la rápida evolución del mundo actual".[11]

En el informe se definían una serie de retos a los que se enfrentaba la OMC, todos los cuales eran manifestaciones del problema de la "convergencia". La OMC, según los miembros del grupo, debe no solo promover la convergencia entre sus Miembros en las negociaciones comerciales sino también entre el sistema multilateral de comercio y otros regímenes, entre la política comercial y otras políticas y entre el comercio y las medidas no arancelarias de política pública. En el informe se proponía una forma de solucionar estos problemas, a saber, aumentar la capacidad institucional de la OMC de forma que los Miembros delegasen mayor poder e iniciativa en la Secretaría. Los miembros del Grupo observaban que aunque la "OMC es una organización impulsada por sus Miembros" y que tradicionalmente "los Miembros son también los únicos que presentan propuestas de acción a través de un proceso de acumulación progresiva", en su opinión:

> si se permite que la Secretaría presente propuestas, como ocurre en algunas otras organizaciones internacionales impulsadas por sus miembros, se podrían acelerar los procesos de deliberación y se facilitaría el consenso con la aportación de datos técnicos y nuevas ideas. Esto de ningún modo pondría en entredicho el derecho exclusivo de los Miembros a tomar las decisiones (Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio, 2013: 37).

En el informe se califica a la Secretaría de "lubricante esencial para esta Organización impulsada por los Miembros", y se exhorta a los Miembros a que propicien "una Secretaría más fuerte, con conocimientos avanzados en toda la gama de actividades de la OMC y una mayor capacidad de investigación". Los miembros del Grupo creen que la Secretaría "tiene un margen de actuación considerable para contribuir a una comunicación eficaz y fomentar las deliberaciones", y que " [e]stas actividades deberían impulsarse porque pueden facilitar el trabajo de los Miembros". Tras señalar que la Secretaría "nunca puede sustituir a los Miembros", no obstante señalan que "los Miembros no pueden conseguir sus objetivos sin una Secretaría fuerte, eficiente, neutral y bien financiada".

Información

Uno de los defectos del sistema de comercio es que no siempre aprovecha plenamente la información que genera. El mejor ejemplo de ello serían algunos países en desarrollo cuyos servicios aduaneros generan unos datos que no son debidamente aprovechados. Los funcionarios de aduanas clasifican todas las expediciones que cruzan la frontera con la sola finalidad de evaluar y recaudar los derechos que puedan deberse, pero en ese proceso reúnen una información esencial sobre las importaciones y las exportaciones del país. En un sistema bien gestionado, los datos serán agregados, analizados y difundidos en beneficio del Ministerio de Comercio, el sector privado y los investigadores académicos. No obstante, esta oportunidad se desperdicia en algunos países, sea por falta de capacidad o por conflictos de competencia entre ministerios.

La OMC ya ha tomado medidas para rectificar un problema comparable a escala internacional. En el ejercicio de sus funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, la OMC genera grandes cantidades de información y de análisis sobre las leyes y las políticas de los Miembros, que en su mayoría puede consultarse en línea pero que, hasta hace poco, era de difícil acceso. El problema en este caso es semejante al que, con frecuencia, alegan tener las agencias de inteligencia, cuyo principal problema no es obtener información sino organizarla, establecer prioridades y analizar las cantidades masivas que pueden obtenerse a través de fuentes abiertas o de otro tipo. En la OMC se adoptaron diversas medidas durante la administración Lamy para hacer que sus datos fueran más accesibles y fáciles de utilizar no solo por los gobiernos y los Miembros, sino por el sector privado, la prensa, las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y cualquier otra parte interesada en el comercio y las cuestiones conexas. Una de estas medidas fue la modernización del sitio Web de la OMC, que comprendió la introducción de numerosas ayudas para buscar documentos, que permiten a los usuarios acceder a la información por temas (por ejemplo, páginas diferenciadas para cada Miembro, cada tema, etc.) y por tipo (por ejemplo, páginas y herramientas diferenciadas para distintos tipos de documentos y de estadísticas). También se añadieron datos sobre esferas específicas o teniendo presentes a determinados usuarios. Dos de ellas, que ya se examinan en el capítulo 13, son el Sistema de Información sobre Acuerdos Comerciales Regionales (inaugurado en 2009) y la Base de Datos sobre Arreglos Comerciales Preferenciales (2012). Unas pocas iniciativas más, especialmente útiles para el sector privado, merecen que se les preste una atención especial.

Una iniciativa de este tipo es el Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP)[12], desarrollado en 2011, ampliado en 2012, y abierto formalmente al público en 2013. Este Portal reúne la ingente información aportada por los Miembros en sus notificaciones a la OMC y los datos procedentes de otras fuentes para ofrecer una "ventanilla única" que permite obtener información práctica sobre una amplia gama de cuestiones que afectan a mercancías y servicios específicos. El Portal contiene información sobre más de 25.000 medidas y, a principios de 2013, abarcaba tanto las medidas arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de mercancías, así como información sobre los acuerdos comerciales regionales y los compromisos de adhesión de los Miembros de la OMC. El Portal se ampliará para incluir datos sobre licencias de importación, restricciones cuantitativas, notificaciones sobre la agricultura, el comercio de Estado y medidas de salvaguardia. El sistema permite a los usuarios hacer búsquedas por países que imponen o por países afectados por una medida, por productos y sectores y por tipo de medida.

La Iniciativa de la OMC "Hecho en el Mundo"[13] es una plataforma que promueve el intercambio de proyectos, experiencias y enfoques prácticos en materia de medición y análisis del comercio en términos de valor añadido. Puesta en marcha en 2010 y 2011, la iniciativa reúne la labor realizada por numerosos organismos nacionales e internacionales que procuran la modernización de los sistemas estadísticos. La Secretaría de la OMC coopera estrechamente con organismos nacionales tales como el Instituto de Desarrollo Económico-Organización de Cooperación Externa del Japón (IDE-JETRO) y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, y otros organismos estadísticos internacionales tales como la Organización

de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los primeros frutos de estos esfuerzos de colaboración consisten en una recopilación de las actas de la Conferencia *Globalización de las cadenas de producción industriales y medición del comercio internacional en valor añadido* (2010), publicada en coordinación con la Comisión de Finanzas del Senado de Francia y en una publicación conjunta de la OMC y el IDE-JETRO titulada *Pautas del comercio y cadenas de valor mundiales en el caso de Asia Oriental: Del comercio de mercancías al comercio de tareas* (2011). En 2013, la OMC y la OCDE publicaron los resultados preliminares de una base de datos conjunta sobre el proyecto de medición del comercio en términos de valor añadido, que abarca una gran parte del comercio mundial, y a la que se añadirán datos de otros países cuando se disponga de ellos.[14]

A finales de 2012, la OMC puso en funcionamiento una herramienta interactiva de "Información sobre comercio internacional y acceso a los mercados". En esta página se ofrecen todos los datos de que dispone la OMC sobre el comercio de mercancías y de servicios comerciales, así como selección de indicadores de acceso a los mercados extraídos de la publicación conjunta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional y la OMC titulada Perfiles arancelarios en el mundo. La página, a la que se accede a través del sitio Web de la OMC (www.wto.org/stats), permite a los usuarios obtener datos sobre los principales países comerciantes por grupo de productos, sectores y años; a la evolución del comercio entre un determinado país y distintos países, regiones y grupos económicos; y a estadísticas sobre el acceso a los mercados para las mercancías. Los usuarios pueden exportar los datos en que se basan los gráficos. En 2013, la OMC inauguró también una nueva página Web (www.wto.org/business) dedicada a las empresas con objeto de que puedan obtener información fundamental para el sector privado, como estadísticas comerciales y noticias sobre la vigilancia del comercio, fácilmente accesible en un espacio de la página dedicado a ello. También publicó el primer número en línea del *Boletín empresarial*, que ofrece noticias comerciales centradas en las empresas. Se distribuirá electrónicamente a todas las empresas representativas que estén registradas en la base de datos en línea de la OMC.

El Programa de Cátedras OMC es otra iniciativa que la administración Lamy puso en marcha para difundir información e ideas. Este programa racionaliza las actividades de colaboración de la OMC con las universidades proporcionando una ayuda específica a las instituciones beneficiarias de hasta 50.000 francos suizos anuales por institución docente durante cuatro años. Se puso en marcha en 2010 con la selección de 14 proyectos mediante un proceso competitivo.[15] Con las cátedras se han patrocinado documentos y conferencias sobre temas como la gobernanza, las cadenas de valor mundiales en la esfera de los servicios, las medidas de retorsión y el desarrollo sostenible.

Ideas

Esta historia empezó con un examen de las corrientes filosóficas e intelectuales que confluyeron para generar el sistema multilateral de comercio, y resulta conveniente volver a ellas en esta conclusión. Este es un ámbito en el que las ideas importan, y no hay mejor

demostración de esta observación que la forma en que la OMC fue creada. Sería una pretensión excesiva, y supondría una reducción abusiva de los hechos, trazar una breve y estrecha línea de conexión entre la publicación de *Restructuring the GATT System* (1990), de John Jackson, y la creación de la OMC cinco años más tarde. La línea no era muy larga ni muy retorcida, pero el Sr. Jackson es demasiado modesto al sugerir que si él no hubiese existido, los canadienses, que fueron los primeros en proponer la creación de la OMC, la hubieran inventado. En su caso, el momento y el libro encajan perfectamente. Pasaron generaciones antes de que las ideas de Hugo Grotius se convirtieran en principios del arte de gobernar, y para Adam Smith y David Ricardo esa transición de la teoría a la práctica llevó décadas, pero en el caso de John Jackson entre el libro y la propuesta formal apenas transcurrieron unos meses, y luego solo transcurrieron unos pocos años más entre la propuesta y el nacimiento de la OMC. El sello de sus ideas está claro en toda la historia legislativa de lo que sería el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

A veces el problema del sistema de comercio no es la falta sino el exceso de ideas. El campo de la política comercial se encuentra en la intersección de la política, la economía y el derecho, y los teóricos y los prácticos de estas tres disciplinas no siempre se entienden entre sí. Lord Salisbury advertía de que:

> Si crees a los médicos, nada es saludable: si crees a los teólogos, nada es inocente: si crees a los soldados, nada es seguro. Todos ellos deberían diluir su recio vino con una gran dosis de insípido sentido común.[16]

Lo mismo cabría decir de los abogados, para quienes ningún acuerdo está lo suficientemente claro, los economistas, para los que nunca son lo suficientemente abiertos, y para los políticos, que siempre pedirán más margen para negociar. Puede que ninguno de estos tres grupos esté totalmente satisfecho y que haya a veces que recurrir al sentido común para conciliar las recomendaciones a veces contradictorias de los tres grupos. Considerando el hecho de que los acuerdos comerciales son negociados normalmente por abogados, que deben responder ante los políticos, en general se tiende a privilegiar las preferencias de estos dos grupos (y quizá las de los políticos sobre todo), frente a las de los economistas. El resultado ha sido un sistema en el que las excepciones son con frecuencia más numerosas que las normas, pero en el que las normas son importantes, lo mismo que las consecuencias económicas. Esto significa también que los observadores pueden tener opiniones muy diferentes sobre los males del sistema de comercio, y pueden proponer soluciones radicalmente distintas.

No podemos saber en qué situación se encontrará el sistema multilateral de comercio dentro de una generación, ni si mientras tanto, responderá bien a los interrogantes que aquí se han planteado. Los abogados, los economistas y los políticos que actúan en este ámbito sin duda seguirán discrepando sobre cuáles son los problemas principales y cómo podrían resolverse. No obstante, el sistema ha demostrado tener capacidad de adaptación y resistencia, sacando fortaleza de las distintas perspectivas e ideas de sus Miembros, y todo hace pensar que seguirá existiendo en 2048 y posteriormente.

Notas

1 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.

2 "Kamal Nath explains how the Geneva talks failed" (Kamal Nath explica el fracaso de las negociaciones celebradas en Ginebra), *TWN Info Service*, (31 de julio de 2008). Se puede consultar en: www.twnside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080754.htm.

3 Por ejemplo, en el anexo 308.2, las partes en el TLCAN convinieron en no reducir durante 10 años los aranceles NMF sobre determinados tubos de rayos catódicos para televisión en color.

4 En el párrafo 3 del artículo IX se permiten exenciones de las obligaciones impuestas por la OMC aprobadas por consenso o, de no ser así, por una mayoría de tres cuartos de los Miembros. Hasta el momento, todas las exenciones otorgadas al amparo de esta disposición se relacionan o bien con acuerdos preferenciales de comercio entre países desarrollados y países en desarrollo o en transición (véase el capítulo 13) o bien con leyes o políticas de algunos Miembros que no son compatibles con las obligaciones establecidas en el marco de la OMC.

5 El párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC establece que "[e]n circunstancias excepcionales, la Conferencia Ministerial podrá decidir eximir a un Miembro de una obligación impuesta por el presente Acuerdo o por cualquiera de los Acuerdos comerciales multilaterales". Las exenciones se pueden otorgar por consenso pero también en virtud de una decisión adoptada por tres cuartos de los Miembros.

6 Los "Muy buenos amigos de los servicios" son: Australia; el Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; los Estados Unidos; Hong Kong, China; Israel; el Japón; México; Noruega; Nueva Zelandia; el Pakistán; Panamá; el Perú; la República de Corea; Suiza; el Taipei Chino; Turquía; y la Unión Europea.

7 Tras observar que "este Grupo refleja la composición de la OMC", en el informe se indica que en el curso de sus deliberaciones, "los diferentes miembros del Grupo plantearon muchas cuestiones porque las consideraban importantes, pero el grado de prioridad que se otorgaba a esas cuestiones variaba considerablemente de un miembro a otro". Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio (2013: 38).

8 Es importante subrayar que esta perspectiva no es compartida por todos los países que participan en las negociaciones de la Alianza Transpacífico, muchos de los cuales han negociado o está negociando un ACR con China.

9 Cálculos realizados a partir de los datos recogidos en: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013.

10 Los miembros del Grupo eran: Talal Abu-Ghazaleh, Presidente y fundador de Talal Abu-Ghazaleh Overseas Corporation (Jordania); Sharan Burrow, Secretaría General de la Confederación Sindical Internacional; Helen Clark, Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Frederico Pinheiro Fleury Curado, Presidente y Director Ejecutivo de Embraer S.A. (Brasil); Thomas J. Donohue, Presidente y Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos; Yoshiaki Fujimori, Presidente y Director Ejecutivo de LIXIL Group Corporation y LIXIL Corporation (Japón); Victor K. Fung, Presidente de Fung Global Institute (Hong Kong, China) y Presidente honorario de la Cámara de Comercio Internacional; Pradeep Singh Mehta, Secretario General de CUTS International (India); Festus Gontebanye Mogae, ex Presidente de Botswana; Josette Sheeran, Vicepresidenta del Foro Económico Mundial; Jurgen R. Thumann, Presidente de BUSINESSEUROPE; y George Yeo, ex Ministro de Asuntos Exteriores de Singapur y Vicepresidente de Kerry Group Limited (Hong Kong, China).

11 Véase www.wto.org/spanish/news_s/pres12_s/pr659_s.htm.

12 Véase http://www.wto.org/spanish/res_s/satatis_s/itip_s.htm.

13 Véase www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm.

14 Véase www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm.

15 Los beneficiarios originales del Programa fueron: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina); Universidad de las Indias Occidentales (Barbados); Universidad de Chile; Universitas Gadjah Mada (Indonesia); Universidad de Jordania; Universidad de Nairobi; Universidad de Mauricio; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Universidad Mohammed V - Souissi (Marruecos); Universidad de Namibia; Instituto de Comercio Exterior de Shanghai; Universidad Estatal de San Petersburgo; Universidad Cheikh Nata Diop (Senegal); y Universidad Nacional de Viet Nam. En 2011, se unió al Programa la Universidad Nacional de Singapur.

16 Véase la cita original en inglés en: http://quoteocean.com/expert-quotes.

Anexo 1: Apéndice Biográfico

Las 106 personas incluidas en esta lista desempeñaron un papel destacado en la creación de la OMC, participaron en las negociaciones, solventaron diferencias y administraron la institución. Están incluidos todos los directores generales, directores generales adjuntos, *jefes de gabinete*, presidentes del Consejo General de la OMC y miembros del Órgano de Apelación desde 1995 hasta 2012, junto con algunos ministros, embajadores, directores y otros personajes seleccionados que se citan en el texto.

La información biográfica que se presenta aquí se basa principalmente en los datos facilitados por las propias personas citadas. Todas las personas vivas que se incluyen en la lista han podido modificar sus datos.

Roderick Abbott (nacido en 1938), de la Unión Europea y el Reino Unido, fue Director General Adjunto desde 2002 hasta 2005. Obtuvo un BA por la Universidad de Oxford en 1962, y desde su jubilación ha sido profesor invitado de la London School of Economics, el Instituto Universitario Europeo, de Florencia, y la Western University, de London (Ontario). En sus 40 años de carrera, primero en el Board of Trade, en Londres y posteriormente en la Comisión Europea, en Bruselas, ocupó varias veces un puesto en las delegaciones del Reino Unido y las CE en Ginebra. Desde 1968 hasta 1971, después de la Ronda Kennedy, y a continuación desde 1975 hasta 1979, fue negociador principal adjunto de la Ronda de Tokio, y entre 1996 y 2000 fue Embajador y Jefe de Delegación. Participó en la Conferencia Ministerial de Tokio en la que se inició la Ronda de Tokio en 1973 y estuvo asignado a la delegación de las CE en Ginebra, encargándose especialmente de los obstáculos no arancelarios, las restricciones cuantitativas y las medidas de salvaguardia. En los años ochenta y noventa encabezó las negociaciones arancelarias llevadas a cabo de conformidad con el párrafo 6 del artículo XXIV con motivo de las ampliaciones de las CE y participó de forma ordinaria en las Reuniones de los Ministros de Comercio de la Cuadrilateral. Durante la Ronda Uruguay (1987-1993), fue de nuevo negociador principal adjunto de las CE, trabajando desde Bruselas, con poderes de supervisión de todas las esferas de las negociaciones; y en las etapas finales, fue negociador principal en las negociaciones arancelarias. Como Embajador desde 1996, ocupó un lugar destacado en la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur, y posteriormente en las Conferencias de Seattle y Doha. En 2003, asistió a la Conferencia Ministerial de Cancún como Director General Adjunto de la OMC. Después de prestar sus servicios en la OMC, trabajó con la London School of Economics y el Centro Europeo de Política Económica Internacional (ECIPE), un grupo destacado de reflexión sobre política comercial de Bruselas. Trabajó con éxito en varias consultorías de Bruselas (GPlus Europe, APCO Worldwide y Kreab & Gavin Anderson). Desempeñó varios puestos de profesor y trabajó con el World Trade Institute, de Berna, y el International Centre for Trade and Sustainable Development, de Ginebra. Ha escrito documentos de trabajo y de orientación política en el ECIPE (sobre el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y sobre la Ronda de Doha), así como una historia del comercio internacional del banano entre 1870 y 1930.

Georges Michel Abi-Saab (nacido en 1933), de Egipto, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2000 a 2008. Se licenció en Derecho en la Universidad de El Cairo y continuó sus estudios de Derecho, Ciencias Económicas y Ciencias Políticas en las Universidades de París, Michigan (MA en Economía), la Facultad de Derecho de Harvard (LLM y SJD), Cambridge y Ginebra (Docteur es Sciences Politiques). Ha sido profesor invitado de numerosas instituciones, entre ellas la Facultad de Derecho de Harvard y las Universidades de Túnez, Jordania y las Indias Occidentales (Trinidad), además de ocupar la Cátedra Honorífica Rennert en la

Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York y la Cátedra Henri Rolin en la Universidad de Bélgica. El Sr. Abi-Saab es profesor *honoris causa* de Derecho Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra; profesor *honoris causa* de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Cairo; y miembro del Instituto de Derecho Internacional. Prestó sus servicios como Consultor del Secretario General de las Naciones Unidas para preparar dos informes sobre *Respect of Human Rights in Armed Conflicts* (1969 y 1970), y para el informe *Progressive Development of Principles and Norms of International Law Relating to the New International Economic Order* (1984). Representó a Egipto en la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario (1974-1977) y ha actuado como asesor legal y abogado de varios gobiernos en casos presentados ante la Corte Internacional de Justicia, así como en arbitrajes internacionales. En dos ocasiones ha ejercido como juez *ad hoc* en la Corte Internacional de Justicia y como juez en la Cámara de Apelaciones de los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia y para Rwanda, y como Comisionado de las Naciones Unidas en la Comisión de Indemnización. El Sr. Abi-Saab es autor de numerosos libros y artículos, entre ellos, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale: Etude des notions fondamentales de procédure et des moyens de leur mise en œuvre* (1967), *International Crises and the Role of Law: The United Nations Operation in Congo 1960-1964* (1978), *The Concept of International Organization* (en calidad de editor) (1981; edición en francés, 1980); y ha impartido dos cursos en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: "Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols" (Recueil des cours, volumen 165 (1979-IV)) y el "Curso General de Derecho Internacional Público" (en francés) (Recueil des cours, volumen 207 (1987-VII)).

Yonov Frederick Agah (nacido en 1956), de Nigeria, ocupó el puesto de Presidente del Consejo General en 2011. También fue Presidente de los siguientes órganos de la OMC: Órgano de Solución de Diferencias en 2010; Consejo del Comercio de Servicios en 2009; Órgano de Examen de las Políticas Comerciales en 2008; Consejo de los ADPIC en 2007; y Consejo del Comercio de Mercancías en 2006. Actualmente es Presidente del Consejo de los ADPIC reunido en Sesión Extraordinaria. El Sr. Agah obtuvo un BSc y un MSc en Economía por la Universidad Ahmadu Bello, Zaria (Nigeria); un MBA y un PhD en Comercio Internacional por la Universidad de Jos; y un LLB por la Universidad de Abuja. Anteriormente trabajó como profesor ayudante en la Politécnica de Kaduna (Nigeria) (1979-1981); redactor/gestor de ventas, Benue Printing and Publishing Corporation (1982-1984); director de ventas, Benue Bottling Company (1984-1987); director de operaciones sobre el terreno, UTC Plc. (1990-1991); Director Adjunto (Multilateral) (1991-2001); y Director (Comercio Exterior) (2002-2005). En 2005 fue nombrado Embajador de Nigeria ante la OMC. El Sr. Agah ha publicado varios trabajos sobre temas comerciales, con inclusión de libros y artículos de periódico.

Celso Luiz Nunes Amorim (nacido en 1942), del Brasil, fue Ministro de Relaciones Exteriores de 1993 a 1994, en el gobierno del Presidente Itamar Franco, y de nuevo, desde 2003 a 2010, en el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Se graduó en 1965 en el Instituto de Rio Branco, una escuela de relaciones internacionales administrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y obtuvo un diploma de posgrado en relaciones internacionales en la Academia Diplomática de Viena en 1967. Fue profesor (en portugués) del Instituto de Rio Branco, así como profesor de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia. Es miembro permanente del Departamento de Asuntos Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo. En 1987 fue nombrado Secretario de Relaciones Internacionales del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Ocupó ese puesto hasta 1989, año en que fue elegido Director General de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Sr. Amorim fue nombrado Director General de Asuntos Económicos en 1990, y en 1993 fue promovido al puesto de Secretario General de dicho Ministerio de Relaciones Exteriores. De 1991 a 1993 fue Jefe de la Delegación del Brasil ante el GATT y demás organizaciones internacionales de Ginebra. Siendo Ministro de Relaciones Exteriores, en 1994 firmó en nombre del Brasil el Acuerdo de Marrakech. De 1995 a 1999 fue Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas en Nueva York. En 1999, fue nombrado de nuevo Representante Permanente del Brasil ante la OMC y las Naciones Unidas en Ginebra, puesto que ocupó durante dos años antes de ser nombrado Embajador en el Reino Unido en 2001. Fue nombrado Ministro de Defensa por la Presidenta Dilma Rousseff en 2011.

Lady Catherine Ashton (nacida en 1956), del Reino Unido, ocupó el puesto de Comisaria Europea de Comercio entre 2008 y 2009. En 1977 obtuvo un BSc en Sociología en el Bedford College. De 1977 a 1983, Lady Ashton trabajó como administradora en la Campaña por el Desarme Nuclear. Entre 1979 y 1981 fue gerente comercial de The Coverdale Organisation, una consultoría de gestión. A partir de 1983 trabajó para el Consejo Central de Educación y Formación en Trabajo Social (CCETSW). De 1983 a 1989 fue directora de Business in the Community, colaborando con las empresas para combatir la desigualdad, y estableció el Employers' Forum on Disability, Opportunity Now, y el Windsor Fellowship. Durante gran parte de los años noventa trabajó como asesora política autónoma. Fue nombrada miembro vitalicio de la Cámara de los Lores, como Baronesa Ashton of Upholland, en 1999, por el Primer Ministro Tony Blair. Lady Ashton fue nombrada Presidenta de la Cámara de los Lores y Presidenta del Consejo Privado de la Reina en el primer Gabinete del Primer Ministro Gordon Brown, en 2007. Además de Presidenta de los Lores, fue responsable de las cuestiones relacionadas con la igualdad en la Cámara de los Lores y participó activamente en la aprobación del Tratado de Lisboa de la UE por la Cámara de los Lores. En 2009 fue nombrada para ocupar el cargo de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

James Bacchus (nacido en 1949), de los Estados Unidos, fue Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2003. Obtuvo un BA por la Universidad Vanderbilt, con una calificación de "*magna cum laude*" y fue miembro de la sociedad Phi Beta Kappa, con Matrícula de Honor en Historia (1971), y un MA por la Universidad de Yale (1973). Se licenció con altas calificaciones en la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Florida, donde fue jefe editor de la *FSU Law Review*, en 1978. Recibió doctorados *honoris causa* del Rollins College, Sierra Nevada College y la Universidad de Florida Central. El Sr. Bacchus ha enseñado y dado múltiples conferencias sobre Derecho Internacional y sobre Derecho Mercantil Internacional en los Estados Unidos y en todo el mundo. Antes de ser nombrado Miembro del Órgano de Apelación, ocupó el cargo de Miembro del Congreso de los Estados Unidos por Florida durante dos mandatos, de 1991 a 1995. Anteriormente, ocupó el puesto de ayudante especial del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales en la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, de 1979 a 1981. Además, tiene una amplia experiencia en actividades de práctica privada en Derecho Internacional Público y Privado. Actualmente practica el Derecho en el bufete Greenberg Traurig LLP y también es profesor de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Vanderbilt.

Luiz Olavo Baptista (nacido en 1938), del Brasil, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2001 a 2009. Obtuvo una licenciatura en Derecho en la Universidad Católica de São Paulo, prosiguió sus estudios de posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Columbia y en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, y obtuvo un PhD en Derecho Internacional por la Universidad de París II. Fue profesor invitado en la Universidad de Michigan (Ann Arbor) en 1978 y 1979, y en la Universidad de París I y en la Universidad de París X de 1996 a 2000. El Sr. Baptista ha ocupado el puesto de árbitro en la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas en varios litigios comerciales privados y en varios procedimientos entre inversores y Estados, así como en procesos de solución de diferencias en el marco del Protocolo de Brasilia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Además, ha participado, en calidad de asesor jurídico, en diversos proyectos auspiciados por el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha sido Miembro de la Corte Permanente de Arbitraje (La Haya) de 1996 a 2003, y del Instituto de Prácticas Comerciales Internacionales de la Cámara de Comercio Internacional y de su Comisión sobre Políticas de Comercio e Inversiones desde 1999. Además, ha sido desde 1993 uno de los árbitros designados en virtud del Protocolo de Brasilia del MERCOSUR. El Sr. Baptista es también socio principal del estudio de abogados L.O. Baptista, ubicado en São Paulo (Brasil) donde ejerce su profesión en el campo del Derecho de sociedades, el arbitraje y los litigios internacionales. Fue profesor de Derecho Mercantil Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo hasta 2012. El Sr. Baptista ha publicado numerosas obras sobre diversas cuestiones en el Brasil y en el extranjero.

Charlene Barshefsky (nacida en 1950), de los Estados Unidos, ocupó el puesto de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales de 1997 a 2001, después de haber sido Representante Adjunto entre 1993 y 1996. Obtuvo un BA doble, en Inglés y Ciencias Políticas, en 1972, por la Universidad de Wisconsin-Madison. Obtuvo también un JD en la Facultad de Derecho Columbus de la Universidad Católica de América, en 1975. Es Senior International Partner de la firma de abogados Wilmer Cutler Pickering Hale and Dorr. La Sra. Barshefsky ha escrito numerosas obras y pronunciado numerosas conferencias sobre la legislación comercial de los Estados Unidos y extranjera y los regímenes de contratación pública.

Lilia R. Bautista (nacida en 1935), de Filipinas, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2007 a 2012. Obtuvo un LLB y un MBA por la Universidad de Filipinas y un LLM, como Dewitt Fellow, por la Universidad de Michigan. Su larga carrera en el Gobierno de Filipinas incluyó también los puestos de oficial de asuntos jurídicos en la Oficina del Presidente, Jefa de Asuntos Jurídicos, y posteriormente gobernadora y presidenta de la Junta de Inversiones, y Ministra de Comercio en funciones entre febrero y junio de 1992. De 1992 hasta 1999 la Sra. Bautista fue la Representante Permanente de Filipinas ante las Naciones Unidas, la OMC, la OMS, la OIT y demás organizaciones internacionales en Ginebra. Mientras estuvo destinada en Ginebra presidió diversos órganos, incluido el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC. Entre 1999 y 2000 desempeñó los cargos de Subsecretaria Superior y Negociadora Comercial Especial del Departamento de Comercio e Industria en Manila. La Sra. Bautista fue Presidenta de la Comisión de Valores y Bolsa de Filipinas durante los años 2000 a 2004. Actualmente es Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Jose Rizal y profesora de la Academia Judicial Filipina, que es la escuela de formación de los magistrados, jueces y abogados filipinos. También pertenece a varios consejos de administración.

Christopher Beeby (1935-2000), de Nueva Zelandia, ejerció como Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2000. Tras licenciarse en Derecho por la Victoria University de Wellington y la London School of Economics, en 1963 pasó a formar parte de la División de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, donde trabajó como asesor jurídico de la delegación oficial que negoció el Acuerdo de Libre Comercio entre Nueva Zelandia y Australia. En 1969 asumió la jefatura de la División. En 1976 fue nombrado jefe de la División de Asuntos Económicos y mantuvo ese cargo hasta que fue enviado al extranjero, de 1978 a 1980, como Embajador en el Irán y el Pakistán. De regreso a Wellington, desempeñó primero el cargo de Subsecretario (Assistant Secretary) y, desde 1985, el de Secretario Adjunto (Deputy Secretary), encargado de la supervisión de las divisiones de Asuntos Jurídicos y de Asuntos Económicos. En 1992 fue nombrado Embajador de su país en Francia y Argelia, y Representante Permanente ante la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Ujal Singh Bhatia (nacido en 1950), de la India, ha sido nombrado Miembro del Órgano de Apelación para el período 2011 a 2015. Obtuvo un MA en Economía por la Universidad de Manchester y la Universidad de Delhi, así como un BA en Economía, también por la Universidad de Delhi. En 1974 pasó a formar parte del Servicio Administrativo de la India. Entre 2004 y 2010, el Sr. Bhatia fue Embajador y Representante Permanente ante la OMC. En el ejercicio de estos cargos, participó activamente en el mecanismo de solución de diferencias representando a la India, como reclamante y como demandado, en varios asuntos relacionados con medidas antidumping, y con cuestiones de tributación y derechos de importación. También formó parte de varios grupos especiales de solución de diferencias de la OMC. El Sr. Bhatia ocupó, con anterioridad, el puesto de Secretario Adjunto del Ministerio de Comercio de la India, donde trabajó en una serie de cuestiones comerciales internacionales. El Sr. Bhatia fue también Secretario Adjunto del Ministerio de Información y Radiodifusión y ocupó varios puestos en los sectores público y privado del Estado indio de Orissa. El Sr. Bhatia imparte a menudo conferencias sobre cuestiones de comercio internacional, y ha publicado numerosos trabajos y artículos en publicaciones indias y extranjeras sobre una amplia gama de cuestiones comerciales y económicas.

Richard Blackhurst (nacido en 1937), de los Estados Unidos, ocupó el puesto de Director de la División de Estudios y Análisis Económicos del GATT y la OMC de 1985 a 1997. Obtuvo un BS en Administración de Empresas por la Universidad de California-Los Angeles en 1959 y se doctoró en Economía por la Universidad

de Chicago en 1968. Después de ser profesor en la Universidad de Chicago (1965-1967), el Rutgers College (1967-1970) y la Universidad de Waterloo (1972-1974), pasó a formar parte de la Secretaría del GATT en 1974. El Sr. Blackhurst fue también becario de la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos de 1968 a 1969, profesor adjunto en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra de 1974 a 2002, y fundador y editor de la *World Trade Review* de 2001 a 2004. Desde 2004 ocupa el puesto de profesor adjunto en la Fletcher School de la Universidad Tufts. Es autor de numerosos artículos periodísticos y de capítulos de libros.

Clemens Boonekamp (nacido en 1945), de los Países Bajos, fue Director de la División de Examen de las Políticas Comerciales (1998-2009) y de la División de Agricultura (2009-2012). Obtuvo un BCom (Hons.) por la Universidad Rhodes, en Sudáfrica (1967), un MA en Economía por la Universidad Simon Fraser, del Canadá (1972) y un PhD en Economía por la Universidad Brown, de los Estados Unidos (1976). Después de enseñar Economía en la Universidad de Columbia Británica (1976-1980), ocupó el puesto de economista superior en el Fondo Monetario Internacional (1980-1991). En 1991 empezó su carrera en la OMC como consejero de la División de Examen de las Políticas Comerciales y, posteriormente, de la División de Relaciones Exteriores. Desde 2012 ha trabajado como consultor. Es autor de numerosos artículos periodísticos y de documentos sobre composición de valores, incertidumbre, limitaciones voluntarias de las exportaciones, políticas industriales, y otros temas de comercio y economía.

Lord Leon Brittan (nacido en 1939), del Reino Unido, ocupó el puesto de Comisario Europeo de Comercio entre 1993 y 1999. Cursó estudios en la Haberdashers' Aske's Boys' School y más tarde en el Trinity College de la Universidad de Cambridge, donde fue Presidente de la Cambridge Union Society y de la Asociación Conservadora de la Universidad de Cambridge. Fue elegido en 1974 miembro del Parlamento y en 1976 pasó a ser portavoz de la oposición. Fue nombrado Consejero de la Reina en 1978. Entre 1979 y 1981 fue Ministro del Interior, y posteriormente Jefe de la Secretaría del Tesoro. Ocupó el cargo de Ministro del Interior entre 1983 y 1985, y luego de Secretario de Estado de Comercio e Industria. Fue nombrado Comisario Europeo de Competencia a principios de 1989, renunciando a su puesto como Miembro del Parlamento para ocupar ese cargo. En 1995 pasó a ser Comisario Europeo de Comercio y Comisario Europeo de Relaciones Exteriores, ejerciendo también como Vicepresidente de la Comisión Europea. En 1989 fue nombrado Caballero y recibió el título de Baron Brittan of Spennithorne, del Condado de North Yorkshire en 2000. Es Vicepresidente del UBS AG Investment Bank, director no ejecutivo de Unilever y miembro del comité asesor internacional de Total SA. Ha sido Vicepresidente de UBS Investment Bank desde 2000, pero pidió permiso sin sueldo entre septiembre de 2010 y febrero de 2011 para ocupar el puesto de asesor comercial del Primer Ministro. Ha escrito dos libros sobre Europa y varios documentos y folletos, y varias Universidades le han concedido doctorados *honoris causa*.

Kåre Bryn (nacido en 1944), de Noruega, ocupó el puesto de Presidente del Consejo General de la OMC en 2000. Se licenció en 1968 en la Escuela de Economía y Administración de Empresas de Noruega y empezó a trabajar en 1969 para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. Tras ocupar varios puestos diplomáticos de Noruega en Londres, Belgrado y Ginebra, fue ascendido a Subsecretario de Estado Adjunto en 1989. En ese puesto siguió hasta 1999, cuando se convirtió en Embajador de Noruega ante la OMC y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). De 2003 a 2006 fue Embajador de Noruega en los Países Bajos. A continuación, fue nombrado Secretario General de la AELC (2006-2012).

Seung Wha Chang (nacido en 1963), de la República de Corea, ha sido nombrado Miembro del Órgano de Apelación para el período 2012 a 2016. Obtuvo un LLB y un LLM por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Seúl, y un LLM, así como un SJD en Derecho Mercantil Internacional por la Facultad de Derecho de Harvard. El Sr. Chang inició su carrera académica profesional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Seúl en 1995, y obtuvo una cátedra en 2002. Ha enseñado Derecho Mercantil Internacional en la Facultad de Derecho de Harvard, la Facultad de Derecho de Yale, la Facultad de Derecho de Stanford, la Universidad de Nueva York, la Facultad de Derecho de Duke y la Universidad de Georgetown, entre otros lugares. En 2007, la Facultad de Derecho de Harvard le otorgó el título de profesor invitado

de la Cátedra Nomura de Sistemas Financieros Internacionales. Fue juez del Tribunal de Distrito de Seúl y se ocupó de muchos casos relacionados con las disciplinas comerciales internacionales. Asimismo, ejerció como abogado extranjero en un estudio internacional de abogados de Washington D.C. encargándose de cuestiones de comercio internacional, en particular las medidas comerciales correctivas y las diferencias relacionadas con la OMC. Fue miembro de varios grupos especiales de la OMC de solución de diferencias. Asimismo, ha sido presidente o miembro de diversos tribunales arbitrales encargados de asuntos comerciales. En 2009 fue nombrado por la Cámara de Comercio Internacional miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje. El Sr. Chang ha publicado muchas obras y artículos de derecho mercantil internacional en revistas reconocidas internacionalmente. Además, es miembro del consejo editorial o del consejo consultivo del *Journal of International Economic Law* y el *Journal of International Dispute Settlement*. El Sr. Chang es actualmente profesor de Derecho en la Universidad Nacional de Seúl, donde enseña Derecho Mercantil Internacional y Arbitraje Internacional.

John Crosbie (nacido en 1931), del Canadá, fue Ministro de Comercio de 1988 a 1991. Estudió Ciencias Políticas y Economía en la Universidad de Queen, en Kingston (Ontario) y en 1956 se licenció en la Facultad de Derecho Dalhousie de Halifax (Nueva Escocia). Realizó estudios de posgrado en el Instituto de Estudios Legales Avanzados de la Universidad de Londres y en la London School of Economics entre 1956 y 1957, y fue admitido como abogado en Terranova en 1957. El Sr. Crosbie inició su actividad política como miembro del Consejo de la Ciudad de St. John, puesto que ocupó hasta que se integró en el gabinete provincial del Primer Ministro liberal Joey Smallwood en 1966. Abandonó la política provincial en 1976, año en que fue elegido miembro de la Cámara de los Comunes del Canadá. El Sr. Crosbie fue nombrado Ministro de Justicia en 1984, Ministro de Transporte en 1986 y Ministro de Comercio Internacional en 1988, inmediatamente después de que se negociara el Tratado de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos. El Sr. Crosbie finalizó su carrera como Ministro de Pesca y Océanos en 1993. En 2008 el Gobernador General Michaëlle Jean lo nombró Vicegobernador (lieutenant governor) de Terranova y Labrador.

William R. Crosbie (nacido en 1955), del Canadá, fue asesor político en el ámbito de las negociaciones comerciales del Ministro de Comercio Internacional John Crosbie, de 1988 a 1991, en el momento en el que el Canadá hacía la propuesta original de establecer la OMC. De 1993 a 2000 ocupó varios puestos de gestión y fue responsable de la participación del Canadá en reuniones y organizaciones internacionales (APEC, el TLC de las Américas, el TLCAN, la OCDE, la OMPI, la OMC, etc.) y las negociaciones comerciales en las esferas de los servicios, la inversión, la propiedad intelectual, el comercio electrónico, las telecomunicaciones y las industrias culturales. Los puestos más recientes que ocupó fueron, entre otros, los de ministro consejero de economía y política comercial en la Embajada del Canadá en Washington (2000-2004); Director General para América del Norte del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio (2004-2007); Viceministro Adjunto para Servicios Consulares y Administración de Emergencia (2007-2009); Embajador del Canadá en el Afganistán (2009-2011); y Viceministro Adjunto de Servicios Consulares y Gestión de Emergencias Internacionales (2011-2012). Desde 2012 ha sido Viceministro Adjunto para América del Norte de Servicios Consulares y Gestión de Emergencias Internacionales, y Jefe de los Servicios de Seguridad.

Karel De Gucht (nacido en 1954), de Bélgica, ocupó el cargo de Comisario Europeo de Comercio desde 2010. Obtuvo una licenciatura en Derecho por la Vrije Universiteit de Bruselas en 1976. El Sr. De Gucht fue miembro del Parlamento Europeo de 1995 a 1999 y miembro del Parlamento Flamenco de 1999 a 2003. También fue Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica de 2004 a 2009, y con posterioridad Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de 2009 a 2010. Entre sus publicaciones cabe citar *Time and Tide Wait for No Man: The Changing European Geopolitical Landscape* (1991) y *De toekomst is vrij: over het liberalisme in de 21ste eeuw* (2002).

Luis Ernesto Derbez (nacido en 1947), de México, ocupó el cargo de Secretario de Economía (2000-2002) y Secretario de Relaciones Exteriores (2003-2006) del Gobierno de México. Obtuvo un BA en Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (1970), recibió una beca Fulbright-Haynes y obtuvo un MA en Economía por la Universidad de Oregón (1974), y finalizó un PhD en Economía por la

Universidad Estatal de Ciencia y Tecnología de Iowa (1980). En su carrera profesional y académica trabajó o enseñó en el Grupo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad John Hopkins y el Instituto Tecnológico de Monterrey. También hizo trabajos de consultoría para algunas empresas importantes del sector privado de México. En 2001 y 2002 fue Presidente del Consejo de la Exportadora de Sal, SA, y de Transportes de Sal, SA, empresas mixtas del Gobierno de México y de Mitsubishi Corporation. Anteriormente fue Secretario de Economía del gabinete del Presidente Vicente Fox entre 2000 y 2003. Desde 2007 ha sido Director General del Centro de Globalización, Competitividad y Democracia del Instituto Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe, y Secretario de Asuntos Internacionales del Partido de Acción Nacional. Actualmente es Presidente de la Universidad de Las Américas, Puebla.

Victor do Prado (nacido en 1961), del Brasil, ocupó los cargos de *Jefe de Gabinete* Adjunto en la administración Lamy (2005-2012), Presidente del Comité del proyecto de construcción de la OMC (desde 2007), y Director de la División del Consejo y del Comité de Negociaciones Comerciales (desde 2012). Se licenció en la Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo en 1984, y obtuvo luego un MA en Relaciones Internacionales (calificándose como el primero de su clase) en el Instituto Rio Branco (la escuela diplomática del Brasil) en 1999. Fue también investigador invitado de Derecho de la Integración Económica en la London School of Economics (1991). Tras acceder al Ministerio de Relaciones Exteriores en 1990, estuvo destinado en la Misión Permanente del Brasil en Ginebra desde 1993 a 1997. Tras prestar servicios al Ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia como ayudante en la esfera del comercio y la economía (1997-2001) y en la Embajada del Brasil en Berlín (2001-2002), se unió a la Secretaría de la OMC. El Sr. do Prado trabajó como consejero de la División de Normas de 2002 a 2005. Es autor de varios artículos sobre cuestiones de política comercial y solución de diferencias.

Arthur Dunkel (1932-2005), de Suiza (portugués de nacimiento), fue Director General del GATT de 1980 a 1993. Se licenció en Ciencias Económicas y Comerciales por la Universidad de Lausana. En la Oficina Federal de Asuntos Económicos Exteriores (Departamento de Economía Pública), ocupó sucesivamente el cargo de jefe de las secciones para asuntos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1960), para la cooperación con países en desarrollo (1964) y para política del comercio mundial (1971). En 1973 fue nombrado Representante Permanente ante el GATT con el rango de Ministro Plenipotenciario. En 1976 fue ascendido a delegado del Consejo Federal para los Acuerdos Comerciales, Embajador Plenipotenciario. En esa calidad, estuvo a cargo de los asuntos de política del comercio mundial, el comercio multilateral, y las relaciones comerciales y económicas con los países en desarrollo, la industrialización, el comercio de productos agropecuarios y primarios, y las relaciones comerciales bilaterales con varios interlocutores. Fue jefe o jefe interino de las delegaciones suizas en las negociaciones de la Ronda de Tokio, UNCTAD IV y V, ONUDI, Conferencias sobre Productos Básicos, etc. Otros puestos que ocupó fueron los de miembro del Grupo Intergubernamental para Financiación Complementaria (1968); Relator de la Junta de la UNCTAD (1969); Presidente del Comité de Balanza de Pagos del GATT (1972-1975); y Presidente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre un nuevo Acuerdo relativo al trigo (1978).

Claus-Dieter Ehlermann (nacido en 1931), de Alemania, fue Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2001. En 1961, el Sr. Ehlermann entró en el Servicio Jurídico de la Comisión Europea y en 1977 ascendió a Jefe del Servicio. Desempeñó el cargo de Director General del Servicio Jurídico durante 10 años, hasta 1987, año en que fue designado portavoz de la Comisión y asesor especial del Presidente en cuestiones institucionales. De 1990 a 1995 fue Director General de la Dirección de la Competencia, cargo que le puso en estrecho contacto con las autoridades de los Estados Unidos en esa misma materia (en el marco del Acuerdo Bilateral de Cooperación entre los Estados Unidos y la Unión Europea negociado en 1990 y 1991), del Japón, de Australia y de Nueva Zelandia. También prestó asistencia a las nuevas autoridades en materia de competencia de las economías en transición de Europa Central y Oriental. Desde 1972, el Sr. Ehlermann ha desarrollado también una carrera académica, impartiendo clases de Derecho comunitario en Brujas, Bruselas, Hamburgo y Florencia. Fue titular de la Cátedra de Derecho Económico del European University

Institute en Florencia y es profesor *honoris causa* de la Universidad de Hamburgo. Ha escrito más de 200 publicaciones que, desde 1991, han versado principalmente sobre derecho y política de la competencia, la política industrial y la cooperación internacional. También forma parte de varios órganos académicos consultivos, en concreto de revistas jurídicas. El Sr. Ehlermann se incorporó a las oficinas de Bruselas de Wilmer, Cutler y Pickering en 2002.

Crawford Falconer, de Nueva Zelandia, fue Embajador ante la OMC y presidente de las negociaciones sobre la agricultura de 2005 a 2009, y fue miembro de 13 grupos especiales de soluciones de diferencias. Fue presidente del Comité Comercial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Comité de Subvenciones del GATT y miembro del Comité de Nueva Zelandia del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. Entre 1995 y 2000 trabajó para la secretaría de la OCDE, primero como jefe de División de la Dirección de Comercio y posteriormente como Director Adjunto. Dejó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelandia en 2012 para ocupar el puesto de Viceministro (Secretario Adjunto) de Comercio Internacional de Nueva Zelandia (2009-2012), encargándose de la gestión del comercio multilateral y bilateral de Nueva Zelandia y de las negociaciones económicas. Volvió a la OCDE en 2012, gestionando sus proyectos relativos a la catalogación, análisis y medición de los obstáculos al comercio de servicios y la elaboración de las repercusiones de política comercial de la labor de la OCDE sobre el comercio en términos de valor añadido. Es autor de diversas publicaciones sobre el comercio.

Florentino Feliciano (nacido en 1928), de Filipinas, fue Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2001. Tras licenciarse en Derecho por la Universidad de Filipinas, obtuvo un LLM y un SJD por la Universidad de Yale. Es miembro del Institut de Droit International, ha enseñado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya y es miembro del Curatorium de la Academia. Ejerció como juez suplente superior del Tribunal Supremo de Filipinas y fue Vicepresidente del Consejo Académico del Instituto de Derecho y Prácticas de Actividades Empresariales de la Cámara de Comercio Internacional de París. Antes de acceder a la magistratura en 1986, el Sr. Feliciano fue miembro y posteriormente socio gestor y presidente del comité ejecutivo del estudio jurídico SyCip Salazar Feliciano y Hernandez, desde 1962, estudio en el que trabajó en casos relacionados con el derecho mercantil y de sociedades y en asuntos relativos a la legislación antidumping, los derechos de propiedad intelectual, los servicios bancarios y de seguros, el derecho marítimo y las telecomunicaciones. Se incorporó nuevamente al estudio jurídico SyCip Salazar Hernandez y Gatmaitan, en calidad de Consejero Jurídico Superior. El Sr. Feliciano también ha acumulado una vasta experiencia en el ámbito de las inversiones y de los arbitrajes comerciales en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones de Washington, en la Cámara de Comercio Internacional (CCI) de París, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el Instituto de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo. Fue miembro del Tribunal Internacional de Arbitraje de la CCI de París y también fue miembro del grupo especial de árbitros de la American Arbitration Association de Nueva York y miembro, posteriormente Presidente, del Tribunal Administrativo del Banco Asiático de Desarrollo y miembro, y posteriormente Vicepresidente, del Tribunal Administrativo del Banco Mundial. El Sr. Feliciano ha escrito y publicado obras sobre varios aspectos del derecho mercantil internacional y el derecho internacional público.

Arumugamangalam Venkatachalam Ganesan (nacido en 1935), de la India, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2000 a 2008. Obtuvo un MA y un MSc en la Universidad de Madrás. Ingresó en el Servicio Administrativo de la India, que es un cuerpo destacado de funcionarios públicos de la India, en 1959, y se mantuvo en el Servicio hasta 1993. Ha desempeñado numerosos cargos de alto nivel, como Secretario Adjunto (Inversión) del Departamento de Asuntos Económicos del Gobierno de la India (1977-1980); asesor interregional del Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York) (1980-1985); Cosecretario del Departamento de Desarrollo Industrial del Gobierno de la India (1986-1989); Jefe del grupo de negociadores de la India en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y Secretario Especial del Ministerio de Comercio del Gobierno de la India (1989-1990); Secretario de Aviación Civil del Gobierno de la India (1990-1991); y Secretario de Comercio del Gobierno de la India (1991-1993). Entre 1989 y 1993 el Sr. Ganesan representó a la India en diferentes fases de la Ronda Uruguay de

negociaciones. Tras jubilarse de la administración pública, el Sr. Ganesan ha ejercido como experto y asesor de varios organismos del sistema de las Naciones Unidas, entre ellos la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Hasta ser nombrado Miembro del Órgano de Apelación de la OMC en 2000, fue miembro del Alto Comité Asesor para las Negociaciones Comerciales Multilaterales del Gobierno de la India. También fue miembro del Grupo Permanente de Expertos establecido en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. El Sr. Ganesan ha escrito numerosos artículos periodísticos y monografías sobre varios aspectos de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y sus consecuencias. También es autor de muchos trabajos sobre el comercio, la inversión y la propiedad intelectual para la UNCTAD y la ONUDI, y ha colaborado en libros publicados en la India y en el extranjero sobre cuestiones relativas a la Ronda Uruguay, entre otras el derecho de propiedad intelectual.

John Gero, del Canadá, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2010. El Sr. Gero es un economista que entró en el Gobierno del Canadá en 1975, estuvo destinado en misiones del Canadá en Nairobi y Ginebra. Fue negociador del Canadá en el marco del GATT y el TLCAN sobre propiedad intelectual. Entre 1996 y 2000 el Sr. Gero fue Director General de la Oficina de Política Comercial, responsable de los aspectos relacionados con la política comercial de la inversión, la política de competencia, la contratación pública, los servicios y cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual. Posteriormente fue nombrado Ministro Adjunto de Asuntos Internacionales y Comisario Jefe de Comercio (2000-2003), y Ministro Adjunto de Política Comercial y Negociaciones y Negociador Jefe ante la OMC (2003-2008).

Eirik Glenne (nacido en 1946), de Noruega, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2006. Obtuvo un MA en Economía por la Universidad de Oslo. Ha ocupado, entre otros, los siguientes cargos: Embajador de Noruega en Malasia (1988-1992), Subsecretario Adjunto (1993-1995), Secretario General Adjunto, Ministerio de Relaciones Exteriores (1995-1999), Embajador en Suecia (1999-2003), y Embajador ante la OMC y la AELC (2003-2008).

Anabel González C. (nacida en 1963), de Costa Rica, fue nombrada Ministra de Comercio Exterior de Costa Rica en 2010. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica y obtuvo un LLM por la Universidad de Georgetown. Antes de ocupar su cargo de Ministra trabajó como asesora *senior* en comercio e integración en el Banco Interamericano de Desarrollo (2009 2010); Directora de la División de Agricultura de la OMC en Ginebra (2006-2009); negociadora principal de Costa Rica del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, los Estados Unidos y la República Dominicana (CAFTA-DR) (2002-2004); Directora General de CINDE (la agencia de promoción de la inversión de Costa Rica) (2001-2002); Viceministra de Comercio Exterior (1998-2001); consultora internacional (1997-1998); y Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales y Directora de Despacho del Ministro en el Ministerio de Comercio Exterior (1991-1997 y 1989-1990, respectivamente). Ha dado conferencias y publicado extensamente sobre temas de comercio e inversión. Entre sus publicaciones figuran: *La implementación de acuerdos comerciales en América Latina: la experiencia de implementación del CAFTA-RD en Costa Rica* (2009); "Revitalizing the US Trade Agenda in Latin America: Building on the FTA Platform", *Journal of International Economic Law* (2009); *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana* (2006); y *La aplicación multilateral del CAFTA y sus implicaciones para la profundización del MCCA* (2005).

Arancha González L. (nacida en 1969), de España, ocupó el cargo de *Jefa de Gabinete* en la oficina del Director General Pascal Lamy entre 2005 y 2013, y en esta calidad actuó como representante del Director General (*sherpa*) en las reuniones del G-20. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Navarra y tiene un título de posgrado en Derecho Europeo por la Universidad Carlos III (Madrid). La Sra. González actuó como asociada de un importante estudio jurídico alemán (Bruckhaus Westrick Stegemann) en Bruselas. En 1996 entró en la Comisión Europea, donde ocupó varios puestos en la esfera del comercio internacional, con inclusión de las negociaciones de acuerdos comerciales entre las Comunidades Europeas y Argelia, el Irán, el Consejo de Cooperación del Golfo y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De 2002 a 2004 fue portavoz de la Unión Europea para cuestiones comerciales y asesora del Comisario de Comercio de la UE Pascal Lamy.

Bruce Gosper (nacido en 1957), de Australia, ejerció de Presidente del Consejo General de la OMC en 2008. Antes de trabajar para el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, trabajó para el Departamento de Industrias Primarias y Energía, y estuvo destinado en el extranjero como ministro consejero (agricultura) en la Embajada de Australia en Tokio (1989-1992), y trabajó para el Departamento de Comercio y Recursos (1980-1987). Fue también asesor del Ministro de Comercio (1996-1998), y Subsecretario, Sección de Agricultura, del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, Canberra (1995). Ocupó el cargo de Ministro (de Comercio) en la Embajada de Australia en Washington (1998-2000) y posteriormente de primer Subsecretario de la Oficina de Negociaciones Comerciales (2000-2005). Fue Embajador y Representante Permanente ante la OMC de 2005 a 2009. Fue nombrado Secretario Adjunto del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio en 2009.

Thomas R. Graham (nacido en 1942), ciudadano de los Estados Unidos, ha sido nombrado Miembro del Órgano de Apelación para el período 2011 a 2015. Obtuvo un BA en Relaciones Internacionales y Economía por la Universidad de Indiana y un JD por la Facultad de Derecho de Harvard. Fue jefe de práctica comercial internacional en el despacho internacional de abogados King & Spalding, y profesor adjunto de Derecho en la Facultad de Derecho de Georgetown, en Washington D.C. Como Asesor General Adjunto de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, el Sr. Graham representó al Gobierno de los Estados Unidos en procedimientos de solución de diferencias en el marco del GATT, participó activamente en la negociación de varios Acuerdos de la Ronda de Tokio, incluido el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, y participó en la formulación y aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos para los Países en Desarrollo. A lo largo de su carrera, el Sr. Graham fue funcionario de asuntos jurídicos de las Naciones Unidas. Es autor de varios artículos y monografías sobre derecho y política comercial internacional, y ha sido profesor invitado de la Brookings Institution y asociado superior en Carnegie Endowment for International Peace.

Tim Groser (nacido en 1950 en el Reino Unido), de Nueva Zelandia, fue nombrado Ministro de Comercio, Ministro de Cuestiones relacionadas con el Cambio Climático y en 2008 Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores de Nueva Zelandia. Anteriormente fue Embajador ante la OMC (2002-2005), fecha en la que presidió las negociaciones sobre las normas (2002-2003) y sobre la agricultura (2003-2005). El Sr. Groser se licenció en 1973 por la Universidad de Victoria, Wellington, donde obtuvo un BA en Historia Económica. En 1973 entró en la administración pública como investigador subalterno en el Tesoro de Nueva Zelandia. En la administración pública ocupó otros puestos, como el de negociador del Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelandia (1979-1982); consejero de relaciones exteriores en el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (1982-1984); ministro (económico) en la Misión de Nueva Zelandia ante el GATT y negociador jefe sobre temas de agricultura (1986-1990); Negociador Jefe en la Ronda Uruguay (1990-1994); Embajador en Indonesia (1994-1997); consejero económico principal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelandia (1997-1999); y jefe ejecutivo de la Fundación Asia-Nueva Zelandia (1999-2002).

Stuart Harbinson (nacido en 1947), de Hong Kong, ocupó el puesto de Presidente del Consejo General de la OMC en 2001, así como el de *Jefe de Gabinete* del Director General Supachai Panitchpakdi (2002-2005) y asesor especial del Director General Pascal Lamy (2005-2007). Obtuvo un MA en Arqueología y Antropología por la Universidad de Cambridge, con un doctorado en Antropología Social (1969). A finales de los años ochenta y principios de los noventa fue funcionario superior del Gobierno de Hong Kong, y en calidad de tal participó en muchas negociaciones comerciales, incluidas numerosas negociaciones bilaterales sobre textiles. Entre 1999 y 2002 fue presidente de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir. Entre 1994 y 2002 representó a Hong Kong y la Región Administrativa Especial de Hong Kong, de la República Popular China, ante la OMC, con nivel de Embajador. Además de presidir el Consejo General, en varias ocasiones dirigió el Grupo de Negociación responsable de las negociaciones derivadas de Doha sobre la Agricultura, el Órgano de Solución de Diferencias, el Consejo de los ADPIC y el Consejo del Comercio de Servicios, y fue también miembro de varios grupos especiales de solución de diferencias de la

OMC. Tras dejar la administración internacional, se convirtió en consejero superior de políticas comerciales de la oficina en Ginebra del despacho jurídico de Winston & Strawn LLP y posteriormente de Sidley Austin LLP. Actualmente es consultor independiente de política comercial, con base en Ginebra.

David Hartridge (nacido en 1939), del Reino Unido, fue *Jefe de Gabinete* del Director General del GATT entre 1980 y 1985 y ocupó también el cargo de Director General en funciones de la OMC entre mayo y septiembre de 1999. Obtuvo un MA en Filosofía y Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad de Oxford en 1960. El Sr. Hartridge fue anteriormente Director de la oficina del GATT encargada de las negociaciones comerciales multilaterales, que fue responsable del lanzamiento de la Ronda Uruguay y luego de la negociación de los Acuerdos de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y la Contratación Pública. El Sr. Hartridge fue Director de la División de Servicios entre 1993 y 2001. Es consejero superior en asuntos relacionados con la OMC en la oficina en Ginebra de White & Case LLP.

Jennifer Hillman (nacida en 1957), de los Estados Unidos, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2007 a 2011. Obtuvo un BA y un ME por la Universidad de Duke y un JD por la Facultad de Derecho de Harvard. Entre 1993 y 1995 fue la responsable de negociar todos los acuerdos bilaterales sobre los textiles de los Estados Unidos antes de que se adoptara el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. Desde 1995 hasta 1997 actuó como asesora jurídica principal en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y supervisó la formulación de las disposiciones jurídicas necesarias para llevar a cabo la aplicación del Acuerdo de la Ronda Uruguay. Desde 1998 a 2007, la Sra. Hillman fue miembro de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. También actuó como miembro y profesora adjunta de Derecho en el Instituto de Derecho Económico Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown. Actualmente es miembro superior transatlántico del German Marshall Fund of the United States, donde se ocupa principalmente del comercio y la inversión transatlánticos, la gobernanza mundial y cuestiones económicas internacionales.

Carla A. Hills (nacida en 1934), de los Estados Unidos, fue Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales de 1989 a 1993, en el Gobierno del Sr. George H.W. Bush. Obtuvo un título de grado por la Universidad de Stanford, una licenciatura en Derecho por la Universidad de Yale y estudió en la Universidad de Oxford. Antes de ser funcionaria del Estado, fue socia del despacho Munger, Tolles, Hills y Rickershauser, de Los Angeles (1962-1974), y fue también profesora adjunta de la Facultad de Derecho de Los Angeles, de la Universidad de California, enseñando legislación antimonopolio. Ocupó otros puestos anteriormente, entre ellos, el de Secretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano y Fiscal General Adjunto, en la División Civil del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, durante el Gobierno del Sr. Ford. Con el paso de los años, la Sra. Hills fue miembro de varias juntas de sociedades anónimas y actualmente es miembro de una. También es miembro de un cierto número de sociedades sin ánimo de lucro, entre ellas, el Comité Nacional de Relaciones entre los Estados Unidos y China y del Diálogo Interamericano, del que es presidenta; también es copresidenta del Consejo de Relaciones Exteriores; miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Peterson de Economía Internacional y de la Comisión Trilateral, copresidenta de la Junta Asesora del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales y miembro de la junta del Grupo de Crisis Internacionales. Es presidenta y jefa ejecutiva de Hills & Company, y actualmente es miembro de las juntas asesoras internacionales del American International Group, Coca-Cola Company, Gilead Sciencies, Inc., J.P. Morgan Chase y Rolls Royce, así como de la junta del Consejo Empresarial Estados Unidos-China. Es coautora de *The Antitrust Advisor* (1971).

Anwarul Hoda (nacido en 1938), de la India, fue Director General Adjunto del GATT de 1993 a 1995 y de la OMC de 1995 a 1999. Se educó en la Universidad Patna (India), donde obtuvo un MA en Inglés y Literatura en 1960. En 1962 entró en el Servicio Administrativo de la India. En 1974 fue destinado al Ministerio de Comercio del Gobierno de la India. Dentro del Ministerio tuvo dos destinos en el extranjero: miembro de la delegación de la India a la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de París (1976) y Representante Residente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

(UNCTAD) y el GATT, en Ginebra (1977). Como Director y como, más tarde, Vicesecretario, en el Ministerio de Comercio (1978-1981), fue responsable de las negociaciones arancelarias en Ginebra y de la formulación de políticas en la capital sobre los acuerdos relativos a las medidas no arancelarias durante la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales multilaterales. De enero de 1985 a julio de 1993, ocupó cargos superiores (entre ellos, el de Secretario Especial con rango de Secretario Permanente) en el Ministerio de Comercio del Gobierno de la India, encargado de las negociaciones en el marco del GATT. Fue el principal coordinador de políticas del Gobierno de la India para la Ronda Uruguay y miembro de alto nivel de la delegación de la India en las negociaciones. De 2004 a 2009, el Sr. Hoda fue miembro de la Comisión de Planificación del Gobierno de la India, con rango de Ministro de Estado. Es autor de *Developing Countries in the International Trading System 1987* (1987), y de *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO* (2001), y coautor de *WTO Negotiations on Agriculture and Developing Countries* (2007).

Yousef Hussain Kamal, de Qatar, ha desempeñado el cargo de Ministro de Hacienda desde 1998 y Ministro de Economía y Finanzas desde 2008, y fue Presidente de la Conferencia Ministerial de Doha en 2001. Obtuvo un BA en Administración de Empresas por la Universidad de El Cairo y realizó varios cursos de financiación pública en el Fondo Monetario Internacional y diversas universidades de los Estados Unidos.

John H. Jackson (nacido en 1932), de los Estados Unidos, desempeñó el puesto de consejero general en la Oficina del Representante Especial del Presidente para el Comercio (1973-1974) y en 2003 fue nombrado por el Director General Supachai Panitchpakdi miembro de un Grupo Consultivo de la OMC presidido por el Sr. Peter Sutherland. Obtuvo un AB en Princeton y un JD en la Universidad de Michigan, y tiene un doctorado *honoris causa* (LLD) por la Universidad de Hamburgo (Alemania) (2003) y por el Instituto Universitario Europeo de Florencia (Italia) (2008). Ha sido profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown desde 1998. También ha sido profesor de Derecho en la Cátedra Hessel E. Yntema, de la Universidad de Michigan, profesor invitado en la Universidad de Delhi y la Universidad de Bruselas, investigador en la sede del GATT, becado de la Fundación Rockefeller, en Bruselas, y Vicepresidente Asociado para Asuntos Académicos en la Universidad de Michigan. Actualmente es Director del Instituto de Derecho Económico Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown. El Sr. Jackson ha sido miembro de la junta editorial del *American Journal of International Law, Law and Policy in International Business, International Tax & Business Lawyer, Fordham International Law Journal* y el *Maryland Journal of International Law & Trade*. Es miembro de la junta editorial de *The World Economy* y antiguo miembro de las juntas editoriales de la International Bar Association y el *Journal of World Trade Law*. Es editor jefe y fundador del *Journal of International Economic Law*. Entre sus libros cabe citar: *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law* (2006); *The Jurisprudence of the GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations* (2000); *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence* (1998); *Legal Problems of International Economic Relations* (coautor, 2002); *The World Trading System* (1997); e *Implementing the Uruguay Round* (coautor, 1997).

Merit E. Janow (nacida en 1958), de los Estados Unidos, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2003 a 2007. Creció en Tokio. La Sra. Janow fue Representante Auxiliar Adjunta de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, para el Japón y China (1990-1993), y trabajó como abogada de sociedades especializada en fusiones y adquisiciones en el estudio jurídico Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom de Nueva York (1988-1990). Ha sido profesora de Práctica del Derecho Económico Internacional y Asuntos Internacionales en la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Columbia desde 1994. La Sra. Janow es autora de varios libros y ha escrito capítulos de más de una docena de libros.

Alejandro Jara P. (nacido en 1949), de Chile, fue Director General Adjunto entre 2005 y 2013. Obtuvo una licenciatura en Derecho por la Universidad de Chile (1973) e hizo estudios de posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de California, en Berkeley (1975-1976). En 1976, accedió al Servicio Exterior de Chile, donde se especializó en relaciones económicas internacionales, siendo destinado a la Delegación de Chile ante el GATT (1979-1984) y posteriormente al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en Caracas, como Coordinador de Asuntos de Política Comercial. El Sr. Jara fue nombrado Director de Asuntos Económicos Bilaterales (1993-1994), Director de Asuntos Económicos Multilaterales (1994-1999), alto

funcionario de Chile ante el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (1996-1997) y Director General de Relaciones Económicas Internacionales (1999-2000). Entre 2000 y 2005 fue Embajador y Representante Permanente de Chile ante la OMC, y fue Presidente del Comité de Comercio y Medio Ambiente (2001) y del Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria (2002). Es autor de numerosos artículos y documentos sobre comercio internacional.

Elin Østebø Johansen (nacida en 1955), de Noruega, fue Presidenta del Consejo General de la OMC en 2012. Obtuvo un MA en Economías en Desarrollo por la Universidad de Oslo. Anteriormente había ocupado el puesto de oficial subalterna del cuadro orgánico en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Manila; oficial ejecutiva de Comercio y Desarrollo, primero en el Ministerio de Comercio y luego en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega; primera secretaria, Embajada de Noruega en Berna; asesora superior en temas de política comercial del Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Noruega; y Ayudante del Director General del Departamento de Asuntos Administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega. En 1998 fue nombrada consejera de la Misión Permanente de Noruega ante la OMC, y el año siguiente ministra consejera. Tras ocupar diversos puestos en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, en 2008 fue nombrada Embajadora y Representante Permanente ante la OMC y la AELC.

Michael ("Mickey") Kantor (nacido en 1939), de los Estados Unidos, ocupó el cargo de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales entre 1993 y 1996 y el de Secretario de Comercio en 1996 y 1997. Obtuvo un BA en Ciencias Empresariales y Económicas en la Universidad Vanderbilt en 1961. Fue oficial de la Marina durante cuatro años y a continuación obtuvo un JD en la Universidad de Georgetown en 1968. Después de trabajar para la Legal Services Corporation, dando asistencia jurídica a trabajadores agrícolas migrantes, entre 1976 y 1993, ejerció el Derecho en el estudio jurídico de Manatt, Phelps, Phillips & Kantor, de Los Angeles. Ejerce el Derecho en la oficina de Washington de Mayer Brown, un despacho jurídico internacional con base en Chicago.

Julius Katz (1925-2000), de los Estados Unidos, al inicio de la Ronda Uruguay presidió las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT. El Sr. Katz sirvió en el Ejército en la segunda guerra mundial y posteriormente se graduó en la Universidad George Washington. Entre 1950 y 1968 ocupó varios puestos en el Departamento de Estado, entre ellos el de Director de Comercio Internacional, Director de Productos Básicos Internacionales y asesor económico en la Oficina de Asuntos de Europa Oriental; Subsecretario de Estado Adjunto para recursos internacionales y política alimentaria (1968-1974); Subsecretario de Estado Adjunto Superior (1974-1976); y Subsecretario de Estado para asuntos económicos y empresariales en el Departamento de Estado (1976-1979). Al margen del servicio público, trabajó con Donaldson, Lufkin y Jenrette Futures, Inc., anteriormente ACLI International Commodity Services, Inc., ocupando varios puestos (1980-1985) y como Vicepresidente de Consultants International Group, Inc. (1985-1987). En calidad de Representante Adjunto de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (1989-1993), fue también negociador principal del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del pacto comercial entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que el Presidente George H.W. Bush firmó en 1990.

K. Kesavapany, de Singapur, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 1995. Está titulado por la Universidad de Malaya y la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres. El Sr. Kesavapany es Director del Instituto de Estudios de Asia Sudoriental (ISEAS) de Singapur. Antes de su nombramiento como Director del ISEAS, el Sr. Kesavapany fue Alto Comisionado de Singapur en Malasia entre 1997 y 2002. En sus 30 años de carrera en el Servicio Exterior, ocupó el puesto de Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Ginebra y estuvo contemporáneamente acreditado como Embajador en Italia y Turquía. El Sr. Kesavapany fue elegido primer Presidente del Consejo General de la OMC en 1995.

Chulsu Kim (nacido en 1941), de la República de Corea, fue Director General Adjunto entre 1995 y 1999. Obtuvo una licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad Tufts en 1964 y un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Massachusetts. Posteriormente enseñó en el Smith College y la Universidad de St. Lawrence. Su carrera en el Gobierno de Corea se centró en la formulación de políticas comerciales y

en las negociaciones comerciales internacionales. Fue nombrado Ministro de Comercio, Industria y Energía del Gobierno de la República de Corea en 1993. En 1994 fue nombrado Embajador para el comercio internacional. En calidad de Ministro Auxiliar entre 1984 y 1990, el Sr. Kim fue Jefe de la Delegación de la República de Corea en las negociaciones comerciales internacionales. Entre 1987 y 1990 presidió el Grupo de Negociación de la Ronda Uruguay sobre los Acuerdos de las NCM. En 1991, fue nombrado Presidente de la Korea Trade Promotion Corporation.

Ronald Kirk (nacido en 1954), de los Estados Unidos, fue Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales entre 2009 y 2013. Se graduó en el Austin College y obtuvo una licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas. Fue elegido por dos mandatos alcalde de Dallas (Texas) entre 1995 y 2002. En 2002, cuando no obtuvo un puesto en el Senado, volvió al despacho de abogados de Gardere Wynne Sewell, en Dallas, y fue por breve tiempo candidato a Presidente del Comité Democrático Nacional. Después de las elecciones de 2004, el Sr. Kirk ejerció el Derecho como socio del despacho internacional de abogados Vinson & Elkins, LLP.

Julio Lacarte M. (nacido en 1918), del Uruguay, fue Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2001. Es diplomático de carrera y ha tenido una activa intervención en el sistema de comercio del GATT/OMC desde su creación, habiendo participado en las ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales celebradas en el marco del GATT. Fue Secretario Ejecutivo Adjunto del GATT en 1947 y 1948 y regresó al GATT como Representante Permanente del Uruguay de 1961 a 1966 y de 1982 a 1992, período durante los cuales desempeñó las funciones de Presidente del Consejo, de las Partes Contratantes, de varios grupos especiales de solución de diferencias, y de los grupos de negociación de la Ronda Uruguay sobre solución de diferencias y cuestiones institucionales. El Sr. Lacarte también fue Director Adjunto de la División de Comercio Internacional y de Balanza Económica entre Países en Desarrollo de la UNCTAD. También ha sido Embajador del Uruguay en varios países, incluidas las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, la India, el Japón y Tailandia. En el marco de su carrera académica, el Sr. Lacarte ha sido docente de la Asociación Internacional de Derecho Comparado y de la Universidad de Estrasburgo. Ha escrito varias publicaciones.

Celso Lafer (nacido en 1941), del Brasil, presidió el Órgano de Solución de Diferencias en 1996 y el Consejo General en 1997. Obtuvo un LLB por la Universidad de São Paulo en 1964, y posteriormente un MA (1967) y un PhD (1970) en Ciencias Políticas por la Universidad Cornell. Fue también miembro de dos grupos especiales de solución de diferencias y de la Comisión Sutherland. Fue Jefe de la Delegación del Brasil a la Reunión Ministerial de Doha de la OMC (2001). Los puestos que ocupó en el Gobierno del Brasil fueron, entre otros, el de Ministro de Relaciones Exteriores (1992) durante la presidencia de Fernando Collor, y también Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio (1999) y Ministro de Relaciones Exteriores (2001-2002) durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Es profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo, donde enseñó Derecho Público Internacional y Jurisprudencia (1971-2011), y es profesor emérito desde 2012. Desde 2007 es Presidente de la FAPESP (Fundación del Estado de São Paulo para el fomento de la investigación). El Sr. Lafer es miembro de la Academia de las Letras del Brasil (2006), de la Academia de Ciencias del Brasil (2004) y de la Corte Permanente de Arbitraje desde 2002. Entre sus publicaciones figuran: *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira* (1997); *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos - reflexões sobre uma experiência diplomática* (1999); *La identidad internacional de Brasil* (2002); *A Internacionalização dos Direitos Humanos - constituição, racismo e relações internacionais* (2005); y "A Inserção do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC", de próxima publicación en el *Liber Amicorum*.

Luiz Felipe Lampreia (nacido en 1941), del Brasil, fue Ministro de Estado de Relaciones Exteriores entre 1995 y 2001. Estudió Sociología en la Universidad Católica de Río de Janeiro y se graduó en la Academia Diplomática del Brasil. Desempeñó algunos puestos en el Gobierno, entre ellos, el de Representante Permanente ante las organizaciones internacionales en Ginebra (1993-1994), Negociador Jefe del Brasil en la Ronda Uruguay, Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores (1992-1993) y Vicesecretario General de Asuntos Políticos (1988-1990). Es Vicepresidente del Centro Brasileiro de Relações Internacionais.

Pascal Lamy (nacido en 1947), de Francia, ocupó el cargo de Director General entre 2005 y 2013. Es graduado de la École des Hautes Études Commerciales, en París, del Institut d'Études Politiques y de la École Nationale d'Administration. Comenzó su carrera en la función pública francesa en la Inspección General de Finanzas de la Dirección del Tesoro, antes de ser asesor del Ministro de Finanzas Jacques Delors, y, posteriormente, del Primer Ministro Pierre Mauroy. En Bruselas, de 1985 a 1994, el Sr. Lamy fue Jefe del Gabinete del Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, y su representante en calidad de *sherpa* en el G-7. En 1994 pasó a formar parte del equipo encargado del rescate del Crédit Lyonnais, del que posteriormente fue Director General, hasta la privatización del banco en 1999. Entre 1999 y 2004 fue Comisario de Comercio en la Comisión Europea. A continuación pasó un corto período sabático como Presidente de "Notre Europe", un foro de reflexión sobre la integración europea, como profesor asociado del Institut d'Études Politiques, en París, y como asesor de Poul Nyrup Rasmussen (Presidente del Partido Socialista Europeo). Entre sus publicaciones cabe mencionar: *La démocratie monde: pour une autre gouvernance globale* (2004); *L'Europe en première ligne avec Erik Orsenna* (2002); L'Europe de nos volontés (2002) y *Monde-Europe* (1993).

Warren Lavorel (1935-2011), de los Estados Unidos, fue Director General Adjunto del GATT entre 1993 y 1995, y de la OMC entre 1995 y 1999. Obtuvo un BA en Historia y Psicología por la Universidad de California, Berkeley, y un MA en Economía por la Universidad de Stanford. Inició su carrera en el servicio público como economista de la Agencia Central de Inteligencia, y luego prestó servicios como funcionario del Servicio Exterior en Manila, París, Luxemburgo y Bruselas. Participó en la Ronda de Tokio como miembro de la delegación de los Estados Unidos residente en Ginebra, donde sus actividades no sólo abarcaron las negociaciones en sí mismas sino también la fase de aplicación. El Sr. Lavorel ejerció posteriormente como Representante Adjunto de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, Jefe de la Misión en Ginebra, entre 1981 y 1987, para pasar luego a ser Coordinador de los Estados Unidos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay entre 1987 y 1993.

John S. Lockhart (nacido en 1935), de Australia, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2001 a 2006. Fue Director Ejecutivo del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) en Filipinas, desde julio de 1999 hasta 2002, donde colaboró estrechamente con los países miembros en desarrollo en la elaboración de programas encaminados a mitigar la pobreza mediante el fomento del crecimiento económico. Sus otras funciones en el BAsD incluyeron la elaboración de los programas de reforma de la legislación y la colaboración en el asesoramiento sobre cuestiones jurídicas, especialmente la interpretación de la Carta del BAsD, tratados internacionales e instrumentos de las Naciones Unidas. Antes de trabajar en el BAsD, el Sr. Lockhart fue especialista en reforma judicial del Banco Mundial, dedicado en particular al fortalecimiento de las instituciones jurídicas y judiciales, y a colaborar estrechamente con países en desarrollo y economías en transición en sus proyectos de reforma judicial y jurídica. Después de su graduación en Filosofía y Letras y en Derecho por la Universidad de Sidney en 1958, el Sr. Lockhart ejerció los siguientes cargos: Juez del Tribunal Federal (1978-1999); Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia (1982-1999); Vicepresidente del Tribunal de Derecho de Autor de Australia (1981-1997); y Consejero de la Reina en Australia y en el Consejo Privado del Reino Unido (1973-1978). En 1994 fue nombrado Oficial de la Orden de Australia por los servicios prestados al Derecho, la Educación y las Letras.

Olivier Long (1915-2003), de Suiza, fue Director General del GATT entre 1968 y 1980. Obtuvo un doctorado en Derecho por la Universidad de París, y en Ciencias Políticas por la Universidad de Ginebra. Después de hacer el servicio militar entre 1939 y 1942, trabajó para la Cruz Roja Internacional, primero en Ginebra (1943) y luego en Londres (1944-1946), antes de ocupar una serie de puestos diplomáticos de Suiza en Berna, Washington, el Reino Unido y Malta. El Sr. Long fue Jefe de la Delegación suiza ante la Asociación Europea de Libre Comercio entre 1960 y 1966. Fue también profesor en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Encabezó la comisión que lleva su nombre y que produjo el informe *Public Scrutiny of Protection: Domestic Policy Transparency and Trade Liberalization* (1989). Entre sus otras publicaciones cabe citar *Reflections on the Changes in International Trade* (1970), *International Trade Under Threat: A Constructive Response* (1978) y *Law and Its Limitations in the GATT Multilateral Trade System* (1985).

Patrick Low (nacido en 1949 en Kenya), de España, fue *Jefe de Gabinete* del Director General Mike Moore entre 1999 y 2000, y Economista Jefe de la OMC desde 1997 a 1999 y desde 2000 hasta la actualidad. Obtuvo un BA en Economía por la Universidad de Kent y un PhD en Economía por la Universidad de Sussex. Trabajó en la Secretaría del GATT de 1980 a 1987, enseñó Economía en El Colegio de México, en la Ciudad de México, de 1987 a 1990, y de 1990 a 1994 trabajó como Economista Superior en la División de Comercio Internacional del Banco Mundial. Trabajó con la OMC desde su creación en 1995, dedicándose al comercio de servicios durante los dos años anteriores a su nombramiento como Economista Jefe. También es Investigador Principal en el Fung Global Institute, donde participa en investigaciones sobre las cadenas de abastecimiento, y es profesor adjunto de Economía Internacional en el Instituto Internacional de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra. Ha escrito sobre diversas cuestiones comerciales.

Hamid Mamdouh (nacido en 1952), de Egipto, ha ocupado el puesto de Director de la División de Comercio de Servicios de la OMC desde 2001. En 1976 entró en el Servicio Diplomático de Egipto, ocupando los puestos de representante de Egipto ante el GATT en Ginebra en 1985, así como el de asesor en políticas comerciales del Ministro de Economía y Relaciones Exteriores de Egipto, agregado comercial de la Embajada de Egipto en Canberra (Australia) y representante de Egipto ante la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, en Addis Abeba (Etiopía). Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se encargó, entre otras cosas, de los asuntos jurídicos relacionados con la redacción del AGCS. En el GATT ocupó otros puestos como el de ayudante del Director General Adjunto del GATT, asesor jurídico en procedimientos de solución de diferencias del GATT y Consejero Superior de la División de Servicios.

Lord Peter Mandelson (nacido en 1953), del Reino Unido, fue Comisario Europeo de Comercio entre 2004 y 2008. Estudió Filosofía y Ciencias Políticas y Económicas en el St. Catherine's College, Universidad de Oxford (1973-1976). Trabajó como productor de televisión de Weekend World de la London Weekend Television, antes de que el líder del Partido Laborista Neil Kinnock le nombrara Director de Comunicaciones en 1985. Fue elegido miembro de la Cámara de los Comunes en 1992. En 1998 ocupó el cargo de Secretario de Estado de Comercio e Industria en el Gabinete del Primer Ministro Tony Blair. En 1999, después de pasar 10 meses fuera del Gabinete, fue nombrado Secretario de Estado para Irlanda del Norte. En 2008 dejó el cargo de Comisario de Comercio para volver a la política del Reino Unido, ocupando el puesto de Secretario de Estado para la Empresa, la Innovación y el Desarrollo, y fue nombrado miembro de la Cámara de los Lores. En 2010 ocupó el puesto de Presidente de Global Counsel LLP, una firma de consultoría, y publicó sus memorias, tituladas *The Third Man: Life at the Heart of New Labour*.

Sergio Marchi (nacido en 1956), del Canadá, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2002. Obtuvo un BA por la Universidad de York (Toronto). Fue elegido concejal de la ciudad de Toronto en 1982 y luego pasó a la Cámara de los Comunes como miembro del Parlamento en 1984, donde representó al distrito de York West (Toronto) durante 15 años. El Sr. Marchi fue Ministro, ocupando tres carteras diferentes: Ciudadanía e Inmigración, Medio Ambiente y Comercio Internacional. En 1999, fue nombrado Embajador del Canadá ante la OMC y los Organismos de las Naciones Unidas en Ginebra, puesto que ocupó durante 5 años. Fue también Presidente del Comité de Servicios de la OMC. Después de dejar el servicio público, fue nombrado copresidente del Consejo Asesor Internacional de APCO Worlwide. Actualmente es Director del Jeeves Group, Suiza, un grupo de empresas de servicios financieros de carácter familiar. También es profesor adjunto en la Universidad Webster de los Estados Unidos en Ginebra, en el Departamento de Relaciones Internacionales.

Madan Mathur (1924-1996), de la India, fue Director General Adjunto del GATT de 1973 hasta que se retiró en 1991. Después de estudiar Economía y Literatura en la Universidad de la India, aprobó la oposición para convertirse en funcionario del Servicio Administrativo de la India, y ocupó varios puestos en los Ministerios de Hacienda y Comercio Internacional de la India. Formó parte del primer grupo de funcionarios a los que el Servicio de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas concedió una beca para participar en un curso de formación en la Secretaría del GATT en 1956, cuando era Subsecretario del Ministerio de Comercio. El Sr. Mathur pasó en 1964 a la Secretaría del GATT como Director del Departamento de Comercio y Desarrollo, donde se ocupó, entre otras cosas, de la coordinación del Centro de Comercio Internacional GATT/UNCTAD

con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Cuando fue nombrado Director General Adjunto, al inicio de la Ronda de Tokio, su principal responsabilidad era dirigir las actividades del GATT con respecto a los programas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo. Presidió varios grupos de negociación durante las Rondas de Tokio y Uruguay, con inclusión del Órgano de Vigilancia de la Ronda Uruguay. Tras su jubilación, ocupó el puesto de Asesor Especial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Mitsuo Matsushita (nacido en 1933), del Japón, fue Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2000. Tras obtener un PhD en la Universidad de Tulane, de los Estados Unidos, y un DJ en la Universidad de Tokio, el Sr. Matsushita pasó a ser muy conocido por ser uno de los especialistas más autorizados del Japón en el ámbito del Derecho Económico Internacional. En el marco de su carrera académica ha sido titular de cátedras en la Universidad de Sofía y en la Universidad de Tokio. Ha sido profesor visitante en varias Universidades como Harvard, Georgetown, Michigan, Columbia, y en la Universidad Europea de Brujas (Bélgica). En el marco de su carrera en la administración pública, el Sr. Matsushita ha desempeñado funciones en el Ministerio de Hacienda y en el Ministerio de Economía y Comercio Internacionales como miembro de varios consejos en las esferas de las telecomunicaciones, aduanas y aranceles, transacciones de exportación e importación y propiedad intelectual. Ha sido también miembro de la Oficina del Mediador en Asuntos Comerciales y de Inversiones, oficina especial del Gobierno del Japón que se ocupa de cuestiones relativas al acceso a los mercados. Es profesor emérito de la Universidad de Tokio y Asesor de Nagashima, Ohno & Tsunematsu, un reconocido estudio internacional de abogados de Tokio. Es autor de numerosas publicaciones sobre distintos aspectos del comercio internacional, así como sobre los aspectos jurídicos de la competencia y las inversiones.

Mario Matus (nacido en 1956), de Chile, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2009. Obtuvo una licenciatura en Derecho por la Universidad de Chile y estudió Derecho, Economía y Política Internacional en la Universidad de Oxford, Queen Elizabeth House, St. Edmund Hall. Entre 1994 y 1999 fue ministro en funciones de la Embajada de Chile en los Estados Unidos. Otros puestos que ha ocupado han sido los de Asesor Comercial del Subsecretario de Relaciones Exteriores (1992-1993) y delegado ante el GATT durante las negociaciones de la Ronda Uruguay (1987-1991). Antes ocupó el cargo de Director de Asuntos Económicos Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores; Jefe Negociador de los Tratados de Libre Comercio con China, la Unión Europea, la AELC y la República de Corea; Coordinador Comercial entre Chile y los Estados Unidos y del Tratado de Libre Comercio de las Américas, así como funcionario superior en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (2004-2005) y presidente de varios grupos de negociación. Desde 2005 ha sido Embajador y Representante Permanente ante la OMC, la OMPI y la UNCTAD. Ha sido profesor ordinario y visitante de Derecho y Relaciones Internacionales en varias universidades de Chile y los Estados Unidos.

Ali Said Mchumo, de Tanzanía, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 1999. Obtuvo un MA en Economía Política por la Universidad de Londres y un LLB por la Universidad de África Oriental, en Dar es Salam. Otros cargos al servicio del Estado que ocupó fueron los de Embajador en Mozambique, el Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos en Ginebra; Ministro Adjunto de Asuntos Internos; y Ministro de Comercio. Durante su estancia en Ginebra, fue Presidente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, del Consejo de Gobierno del Fondo Común para los Productos Básicos, y Presidente de la Junta de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. También ocupó el cargo de Secretario General Adjunto de Hacienda y Administración de la Comunidad del África Oriental y Director Ejecutivo del Fondo Común para los Productos Básicos.

Amina Mohamed (nacida en 1961), de Kenya, desempeñó el cargo de Presidenta del Consejo General de la OMC en 2005 y 2006. Antes de ocupar este puesto presidió el Órgano de Solución de Diferencias en 2004 y el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales en 2003. Abogada internacional y funcionaria de carrera en el Servicio Exterior de Kenya, se educó en varios países e instituciones, entre ellos, el Centro de Relaciones Internacionales, Derecho Internacional y Derecho del Comercio Internacional de la Universidad Estatal de Kiev y la Universidad de Oxford. La Sra. Mohamed fue socia internacional del Instituto de las

Naciones Unidas para la Formación y la Investigación. Su experiencia laboral incluye la redacción de normas subsidiarias a nivel de gobierno local y regional en Kenya, así como de instrumentos internacionales y bilaterales en la División Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, y la Misión Permanente de Kenya ante las Naciones Unidas en Nueva York, consejera jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y representante del Gobierno de Kenya en varias reuniones y conferencias internacionales. Ha sido miembro de Juntas Ejecutivas y Comités de la Organización Mundial de la Salud, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y ONUSIDA. Ha coordinado y ha sido la portavoz del Grupo Africano en Ginebra en varios ámbitos, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones, la OIT y la OMC. En dos ocasiones ha sido Presidenta del Grupo Africano en Ginebra. De 2000 a 2006 fue Representante Permanente de Kenya ante las Naciones Unidas en Ginebra. De 2008 a 2011 desempeñó el cargo de Secretaria Permanente del Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales de Kenya antes de ser nombrada Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva Adjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Mike Moore (nacido en 1949), de Nueva Zelandia, fue Director General de 1999 a 2002. Se educó en la Bay of Islands College y en la Dilworth School. El Sr. Moore trabajó como tipógrafo, en la industria de la carne, en la construcción, en calidad de asistente social y como investigador sindical antes de convertirse en 1972 en el miembro más joven del Parlamento de Nueva Zelandia que hubiese sido elegido nunca. Ocupó el cargo de Primer Ministro de Nueva Zelandia durante dos meses en 1990, antes de ser durante un decenio líder del Partido Laborista en la oposición (1990-1993), y portavoz de la oposición sobre relaciones exteriores y comercio internacional (1993-1999). Entre los puestos anteriores que ocupó figuran seis carteras ministeriales, varias de ellas en puestos relacionados con el comercio: Ministro de Comercio Exterior y Comercialización (1984-1990), Ministro de Relaciones Exteriores y Comercio (1988-1990) y Ministro de Relaciones Exteriores (1990). Defendió el Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelandia, y promovió un tratado de comercio con las pequeñas naciones vulnerables de las Islas del Pacífico Sur que necesitaban un trato especial y diferenciado en el mercado de Nueva Zelandia. Desempeñó un papel fundamental en el lanzamiento de la Ronda Uruguay como Ministro de Comercio Exterior y Comercialización, y participó en las Reuniones Ministeriales de Punta del Este (1986), Montreal (1988), Bruselas (1990) y Marrakech (1994). Actualmente es Embajador de Nueva Zelandia en los Estados Unidos.

Said El-Naggar (1920-2004), de Egipto, fue Miembro del Órgano de Apelación de 1995 a 2000. El Sr. El-Naggar se licenció en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Cairo en 1942 y cursó estudios de Economía para posgraduados en la Universidad de Londres, donde obtuvo un MA en 1948 y un PhD en 1951. También fue investigador titular en la Universidad de Michigan (Ann Arbor) y profesor visitante en la Universidad de Princeton (Nueva Jersey). Fue profesor emérito de Economía en la Universidad de El Cairo y combinó su labor académica con su trabajo al servicio de la administración pública durante más de 30 años. Después de su carrera docente en la Universidad de El Cairo, en 1965 el Sr. El-Naggar ejerció el cargo de Director Adjunto de la División de Investigación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, puesto que conservó durante 6 años hasta que fue nombrado Director de la Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut (Líbano). De 1976 a 1984, desempeñó el cargo de Director Ejecutivo del Banco Mundial en representación de los países árabes, y posteriormente regresó a la Universidad de El Cairo como profesor emérito. Desde 1991 fue también Presidente del New Civic Forum, organización no gubernamental consagrada a la liberalización económica, política y social en Egipto. Ha sido autor de varios libros y publicaciones relativas al comercio y las finanzas internacionales, el desarrollo económico y la economía egipcia.

Dato' Muhamad Noor (nacido en 1951), de Malasia, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2007. Obtuvo un BA en Economía por la Universidad de Malaya y un MA en Políticas Públicas por la Universidad de Wisconsin, Madison. También asistió al Programa Avanzado de Gestión de la Escuela Empresarial de Harvard.

Ocupó varios puestos superiores en el servicio público de Malasia, entre ellos el de Secretario General Adjunto del Ministerio de la Mujer, la Familia y el Desarrollo Comunitario; Jefe de Planificación e Investigación Política y Jefe de la Oficina de Información del Ministerio de Recursos Humanos; y Secretario Auxiliar Principal del Ministerio de Plantaciones y Productos Básicos. El Sr. Noor fue Representante Permanente de Malasia ante la OMC entre 2003 y 2009. Tras dejar Ginebra, ocupó el cargo de Director Ejecutivo de la Secretaría en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, con base en Singapur.

Shotaro Oshima (nacido en 1943), del Japón, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2004 y del Órgano de Apelación de 2008 a 2012. Es doctorado en Derecho por la Universidad de Tokio y posee 40 años de experiencia como diplomático en el Servicio Exterior de su país, más recientemente como Embajador en la República de Corea. Desde 2002 hasta 2005, el Sr. Oshima fue el Representante Permanente del Japón ante la OMC y durante ese período actuó como Presidente del Consejo General y del Órgano de Solución de Diferencias. Antes de su estancia en Ginebra, el Sr. Oshima desempeñó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores Adjunto encargado de cuestiones económicas y fue nombrado Representante Personal del Primer Ministro Koizumi en la Cumbre del G-8 celebrada en el Canadá en 2002. Ese mismo año actuó como Representante Personal del Primer Ministro en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Sudáfrica. Desde 1997 hasta 2000, el Sr. Oshima ejerció el cargo de Director General de Asuntos Económicos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se encargó de formular y aplicar las principales iniciativas de política en las relaciones económicas exteriores del Japón. Actualmente es Representante Especial del Gobierno del Japón encargado de las consultas para la participación en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico con los países en cuestión. Entre sus publicaciones cabe citar "Wrapping the July (2004) Package" en *Managing Multilateral Trade Negotiations: The Role of the WTO Chairman*.

Richard O'Toole (nacido en 1947), de Irlanda, fue Subdirector General del GATT/OMC de julio de 1993 a junio de 1995 y *Jefe de Gabinete* del Sr. Peter Sutherland. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, fue coordinador del grupo interno del Director General sobre estrategias de la Secretaría, que asesoró al Director General sobre el desarrollo del proceso de negociación. El Sr. O'Toole se educó en el St. Ignatius College, Galway, y en la Universidad Nacional de Irlanda, Galway, donde se licenció en 1972, obteniendo un MSc en Química. Inició su carrera en el Departamento de Asuntos Exteriores de Irlanda y ocupó varios puestos diplomáticos. Fue Ayudante Especial del Director Ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1976-1979), y fue *Jefe de Gabinete* en la Comisión Europea (1985-1989). Fue director gerente de Goldman Sachs y anteriormente ocupó puestos de dirección superior o de nivel de junta de dirección en varias empresas, entre ellas, el Grupo GPA, el Grupo ABB, Esat Telecom, SonaeCom, Island Capital y Hutchison Whampoa Europe, y ha desempeñado funciones activas en los comités de nombramientos y de auditoría. Fue Presidente del Comité Político del European Services Forum, Director del banco Goldman Sachs Europa, y ha prestado asesoramiento estratégico y servicios de consultoría a gobiernos y empresas internacionales.

Adrian Otten (nacido en 1950), del Reino Unido, ocupó el puesto de Director de la División de Propiedad Intelectual de la Secretaría de la OMC desde 1993 hasta 2008, responsabilizándose de la propiedad intelectual, la contratación pública y la política de competencia. Es licenciado en Economía por la Universidad de Cambridge. Tras ocupar puestos en la Secretaría del Commonwealth en Londres, trabajando en cuestiones relacionadas con el comercio internacional, y con el Gobierno de Swazilandia en Bruselas, prestándole asistencia en las negociaciones con la Comunidad Europea en el marco del primer Convenio de Lomé, pasó a la Secretaría del GATT en 1975. Ocupó diversos cargos en la Secretaría del GATT. Desde 1986 a 1993 fue Secretario del Grupo de Negociación de la Ronda Uruguay sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Ablassé Ouedraogo (nacido en 1953), de Burkina Faso, fue Director General Adjunto desde 1999 hasta 2002, siendo el primer africano que ocupó este cargo. Obtuvo un PhD en Economía por la Universidad de Niza (Francia) en 1981. Entre 1982 y 1994 trabajó para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desempeñando cargos sobre el terreno, entre otros, el de Representante Adjunto del PNUD ante

la Organización para la Unidad Africana y Jefe Adjunto de la Oficina de Enlace con la Comisión Económica para África, en Addis Abeba, Representante Residente Adjunto y Representante Residente en Brazzaville (Congo), Representante Residente Adjunto en Kinshasa (Zaire) (1991-1993) y Director de la Oficina Regional para África Oriental de la Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana (1993-1994). Fue Ministro de Relaciones Exteriores de Burkina Faso de 1994 a 1999. En 2003 fue nombrado Consejero Especial para África del Presidente del Banco Africano de Desarrollo, en Túnez. En 2007 fue nombrado Asesor Especial del Presidente de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) para las negociaciones comerciales, prestando especial atención al Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los Estados africanos. En 2009 fue nombrado Enviado Especial del Presidente de la Comisión de la Unión Africana para Madagascar. Entre sus publicaciones cabe citar *Réflexions sur la crise industrielle en France* (1979) y *Les firmes multinationales et l'industrialisation des pays en voie de développement* (1981) y artículos en los ámbitos de la economía y la política, entre otros "*le leadership en Afrique*". Actualmente es consultor internacional y Director General de la firma de consultoría "ZOODO International". En septiembre de 2011 creó el partido político Le Faso Autrement.

Carlos Pérez del Castillo (nacido en 1944), del Uruguay, fue Presidente del Consejo General de la OMC en 2003. Obtuvo un BA en Economía por la Universidad Nacional de Australia (Canberra), y un Diploma en Ciencias Agrícolas en el Dookie Agricultural College, Victoria (Australia). Luego de dos años como Oficial de Campo en el Buró de Economía Agrícola del Ministerio Australiano de Industrias Primarias, sirvió como consejero económico y agrícola de la Embajada del Uruguay en Canberra, de 1969 a 1971. Durante 1971 y 1972, trabajó en el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT en Ginebra, en actividades de promoción comercial. De 1973 a 1982 fue Economista Principal de la División de Productos Básicos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En 1982 fue nombrado Coordinador del Programa de Economía Internacional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, en Santiago (Chile). De 1985 a 1987, desempeñó el cargo de Director General para Asuntos Económicos en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay y estuvo directamente involucrado en el proceso multilateral y en la preparación nacional del lanzamiento con éxito de la Ronda Uruguay. En 1987 fue elegido Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, con sede en Caracas (República Bolivariana de Venezuela). De 1992 a 1995 fue socio principal y director general de CPC Consultora Internacional, una empresa consultora económica con sede en Montevideo. Fue Viceministro de Relaciones Exteriores del Uruguay entre 1995 y 1998. En esos años y durante extensos períodos fue también Ministro interino de Relaciones Exteriores, lo que incluyó realizar varias visitas oficiales al extranjero.

Rob Portman (nacido en 1955), de los Estados Unidos, ocupó el cargo de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales en 2005 y 2006. El Sr. Portman se graduó en la Cincinnati Country Day School en 1974, donde actuó como tesorero de su clase, y se graduó en el Darmouth College en Antropología, donde obtuvo un BA en 1979. En Sr. Portman entró entonces en la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan, donde obtuvo una JD en 1984. Se trasladó a Washington D.C., donde se convirtió en experto en Derecho Mercantil y abogado para la empresa Patton Boggs, entonces asociada del despacho de abogados Graydon Head & Ritchie, de Cincinnati. En 1993 fue elegido miembro del Congreso de los Estados Unidos, como representante del Segundo Distrito de Ohio. En 2005 dejó el Congreso para ocupar el cargo de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. Después de desempeñar ese cargo, fue Director de la Oficina de Administración y Presupuesto. Fue elegido Senador en 2010.

Ricardo Ramírez Hernández (nacido en 1968), de México, fue nombrado Miembro del Órgano de Apelación desde 2009 hasta 2013. Obtuvo un LLM en Derecho Mercantil Internacional en el Washington College of Law de la American University y es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana. Fue Director General Adjunto de la Consultoría Jurídica de Negociaciones Comerciales de la Secretaría de Economía de México durante más de 10 años. En el desempeño de esa función, prestó asesoramiento sobre cuestiones de política comercial y de competencia relacionadas con 11 acuerdos de libre comercio firmados

por México, así como con respecto a acuerdos multilaterales, incluidos los relacionados con la OMC, el Área de Libre Comercio de las Américas y la Asociación Latinoamericana de Integración. El Sr. Ramírez también ha representado a México en complejos litigios de comercio internacional y procedimientos de arbitraje sobre inversiones. Ha ejercido como abogado principal del Gobierno de México en varias diferencias ante la OMC. Asimismo ha sido integrante de varios paneles del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Es titular de la Cátedra de Derecho Mercantil Internacional de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Ciudad de México.

Kiphorir Aly Azad Rana, de Kenya, fue Director General Adjunto desde 2002 hasta 2005. Obtuvo un MA en Ciencias Políticas (1975) y un PhD por la Universidad de California, Los Angeles (1990). Tras ocupar el cargo de Jefe Adjunto de la Misión en Tokio (1993-1996) fue nombrado Representante Permanente Adjunto ante las Naciones Unidas, en Nueva York, y Delegado/Coordinador Suplente de la Delegación de Kenya ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1997). En 1998 volvió por breve tiempo a Nairobi para ocupar el cargo de Secretario Permanente en la Oficina del Presidente, encargado de la Coordinación del Desarrollo, antes de ser nombrado Embajador y Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Ginebra (1998-2000). Desde 1999 hasta 2001, el Sr. Rana ocupó el puesto de coordinador de las delegaciones africanas ante la OMC; líder del Grupo de Expertos de África en la Reunión Ministerial de la OMC en Seattle (Estados Unidos); líder de la delegación de Kenya para el Examen de las Políticas Comerciales de su país por la OMC; y consejero superior de política comercial del Ministro de Comercio e Industria.

Patrick Rata (nacido en 1962), de Nueva Zelandia, ocupó el puesto en la OMC de *Jefe de Gabinete* de Mike Moore en 2002. Obtuvo un MA por la Universidad de Auckland. Diplomático de carrera, fue destinado a la Misión Permanente de Nueva Zelandia ante las Naciones Unidas, en Nueva York, y a la Alta Comisión de Nueva Zelandia, en Londres. El Sr. Rata trabajó 10 años como funcionario superior de la OMC. En 2012 fue designado Embajador de Nueva Zelandia ante la República de Corea, acreditado también ante la República Democrática Popular de Corea.

Paul-Henri Ravier (nacido en 1948), de Francia, fue Director General Adjunto desde 1999 hasta 2002. Tras obtener un MA en Derecho, cursó dos años de posgrado en la École Nationale d'Administration (1973-1975) durante los cuales estuvo destacado en Washington. Después se incorporó como funcionario a la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores donde se ocupó de las relaciones comerciales bilaterales con Asia Meridional y Oriental y más tarde, durante otros dos años, fue responsable de relaciones con Oriente Medio. En 1980 fue nombrado Consejero de Asuntos Económicos Internacionales del Primer Ministro (y antiguo Comisario de la UE) Raymond Barre. A su regreso a la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores, el Sr. Ravier fue nombrado por tres años Jefe de la unidad encargada de la política de créditos a la exportación y participó en las negociaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos sobre las disciplinas relativas a los créditos de ayuda y a los créditos a la exportación. Durante cinco años (1985-1990) fue responsable de la gestión de relaciones comerciales bilaterales con Europa Oriental, Asia, el Pacífico y Oriente Medio. Como Secretario Adjunto de la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores entre 1991 y 1999, participó en diversos equipos negociadores, encargados de la solución de diferencias comerciales, la definición y aplicación de estrategias de promoción de las exportaciones y de gestión de la política de financiación del comercio, y ha dirigido algunos.

Rubens Ricupero (nacido en 1937), del Brasil, ocupó el cargo de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) entre 1995 y 2004. Obtuvo un BA en Derecho por la Universidad de São Paulo en 1959 y también estudió en el Instituto Rio Branco, una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil. De 1979 a 1995 fue profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Brasilia y también profesor de Historia de las Relaciones Internacionales del Brasil en el Instituto Rio Branco. Entre otros cargos diplomáticos, fue Embajador y Representante Permanente ante las Naciones Unidas en Ginebra (1987-1991), Embajador en los Estados Unidos (1991-1993) y Embajador en Italia (1995). En 1990 fue Presidente del Consejo de Representantes del GATT y Presidente de las Partes Contratantes del GATT en 1991. El Sr. Ricupero también fue Ministro de Medio Ambiente y de la Amazonia

(1993-1994) y Ministro de Hacienda (1994). Actualmente es decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la FAAP, una fundación privada de São Paulo. Entre sus muchas publicaciones cabe citar *O Brasil e o dilema da globalização* (2001), *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD 1964-2004* (2004), *A ONU no século XXI: perspectivas* (2006) y *A abertura dos portos* (2007).

Keith Rockwell (nacido en 1958), de los Estados Unidos, fue nombrado Director de la División de la OMC de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación en 1996. La División se fusionó con la División de Relaciones Exteriores en 2009 y pasó a denominarse División de Información y Relaciones Exteriores. Obtuvo un BA en Historia y Ciencias Políticas por la Universidad Tufts (1980) y un MBA por la Universidad George Washington (1991). El Sr. Rockwell fue periodista del *Journal of Commerce* (Nueva York) de 1980 a 1996, ocupando el cargo de jefe de la oficina europea del periódico (1991-1995) y posteriormente jefe de la oficina de Washington (1995-1996). Es autor de *1992 and Beyond: How to Prosper in the World's Biggest Market* (1990).

Miguel Rodríguez Mendoza (nacido en 1948), de la República Bolivariana de Venezuela, fue Director General Adjunto de 1999 a 2002. Tras licenciarse en Derecho por la Universidad Central de Venezuela, cursó estudios de posgrado en Desarrollo Económico en la Universidad de Manchester y posteriormente en la École des Hautes Études en Sciences Socials de París (1975-1977). Después de desempeñar puestos en el Servicio Exterior de Venezuela (1978-1981), fue nombrado Director de consulta y coordinación en el Sistema Económico Latinoamericano (1982-1988). Posteriormente fue designado Asesor Especial del Presidente para Asuntos Económicos Internacionales, puesto que desempeñó entre 1989 y 1991, y tuvo a su cargo las negociaciones que condujeron al ingreso de Venezuela en el GATT. Entre 1991 y 1994 desempeñó el cargo de Ministro de Estado, Presidente del Instituto de Comercio Exterior, organismo responsable de la política comercial de la República Bolivariana de Venezuela. En 1993 fue nombrado Presidente de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el órgano de decisión política de la Comunidad Andina. Entre 1994 y 1998 fue Asesor para asuntos comerciales en la Organización de los Estados Americanos, donde estableció la Unidad de Comercio de la Organización y desempeñó un papel importante en el proceso preparatorio y en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. Ha publicado *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations* (1999); *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990s* (1998); *Crecimiento o recesión: el FMI y el Banco Mundial en América Latina* (1987), y *Una coexistencia difícil: América Latina y la política económica de Estados Unidos* (1987).

Frieder Roessler (nacido en 1939), desempeñó el cargo de Director de la División de Asuntos Jurídicos del GATT y de la OMC entre 1989 y 1995. Obtuvo un PhD en Derecho por la Universidad de Friburgo (Alemania), y un MA en Derecho y Diplomacia en la Fletcher School (Estados Unidos). Tras completar su formación jurídica en Alemania, trabajó para el Banco Mundial y para el GATT y la OMC. Su principal responsabilidad como Director de la División de Asuntos Jurídicos era asesorar a los grupos especiales de solución de diferencias y preparar los proyectos de sus informes o supervisar su preparación por el personal a su cargo. También estuvo estrechamente relacionado con los aspectos jurídicos de las negociaciones de la Ronda Uruguay y participó en el proceso de redacción jurídica del final de la Ronda. Después de dejar la OMC, el Sr. Roessler pasó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown, en Washington D.C., donde dio cursos y seminarios sobre Derecho Económico Internacional, las relaciones exteriores y las políticas comerciales de la Comunidad Europea, los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, y el comercio y el medio ambiente. También fue profesor adjunto en la Universidad Jean Moulin de Lyon, y enseñó en las universidades de St. Gallen y Minnesota. El Sr. Roessler ocupó el cargo de Director Ejecutivo del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL) desde su creación en 2001 hasta mediados de 2012. En esta calidad, desempeñó un papel importante en el establecimiento y desarrollo del ACWL como nueva organización intergubernamental que ofrece asistencia jurídica a los países en desarrollo en el área de la normativa de la OMC. Después de dejar el cargo de Director Ejecutivo, ha seguido desempeñando el de Consejero Superior del ACWL a tiempo parcial. Ha publicado numerosas obras en el ámbito del Derecho Mercantil Internacional. Además de numerosos artículos de periódicos y capítulos de libro, entre sus publicaciones cabe citar *The Legal Structure, Limits and Functions of the World Trade Order* (2000).

Evan Rogerson (nacido en 1952), de Nueva Zelandia, ejerció el cargo de Director de la Oficina del Director General Renato Ruggiero desde 1995 a 1999. Se educó en la Auckland Grammar School y en la Universidad de Auckland, y en 1976 fue funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, ocupando cargos en Bruselas y Londres. Tras ocupar el puesto de director de relaciones exteriores del New Zealand Dairy Board, en Londres (1985-1986), pasó a la Secretaría del GATT en 1986. Inicialmente ocupó puestos en la OMC en la División de Agricultura, para pasar luego, en 1993, a la Oficina del Director General, cargo al que sucedió el de Director de tres Divisiones: de Períodos de Sesiones Ministeriales (1999-2002), del Consejo y del Comité de Negociaciones Comerciales (2002-2012), y de Agricultura y Productos Básicos (desde 2012).

William Rossier (nacido en 1942), de Suiza, ocupó el puesto de Presidente del Consejo General de la OMC en 1996. Se graduó en Economía por la Universidad de Lausana y en 1970 entró en el Servicio Económico Exterior de Suiza. Su primer cargo en Ginebra fue el de Jefe de la Secretaría Diplomática de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (1972 y 1973), al que siguió la participación en varias negociaciones internacionales, entre ellas, las de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de Cooperación Económica Internacional y la Comunidad Europea. Desde 1981 hasta 1988 fue Jefe de la División encargada de las Relaciones con los Países de Europa Oriental y la República Popular China, y de la Sección encargada de la Comisión Económica para Europa. Encabezó la delegación suiza en el Grupo de Trabajo Este-Oeste del Comité de Comercio de la OCDE, la Comisión Económica de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, las negociaciones del Club de París para reordenar el endeudamiento exterior de los países de Europa Central y Oriental, y las negociaciones sobre un acuerdo con China de protección de las inversiones. También presidió el Comité de Desarrollo del Comercio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Comercio Este-Oeste. El Sr. Rossier fue nombrado posteriormente Jefe de la División encargada de las relaciones económicas con Europa Occidental, encabezando la delegación suiza en numerosas negociaciones con países de Europa Occidental. En 1988 fue nombrado Embajador Plenipotenciario de Suiza en Ginebra y Jefe de la Misión de Suiza ante la OMC, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la CEPE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En el ejercicio de sus actividades en Ginebra fue también Presidente del Consejo de la AELC y Presidente de la Comisión Económica para Europa. Entre 2000 y 2006 fue Secretario General de la AELC.

Renato Ruggiero (nacido en 1930), de Italia, fue nombrado Director General en 1995, cargo que desempeñó hasta 1999. Se licenció en Derecho en la Universidad de Nápoles en 1953. Como diplomático estuvo destinado en São Paulo, Moscú, Washington, Belgrado y Bruselas. Trabajó en la Comisión Europea de 1969 a 1978, y desde 1978 hasta 1987 ejerció una serie de cargos superiores en el Servicio Diplomático de Italia. Negoció la entrada de Italia en el Sistema Monetario Europeo y ejerció como asesor diplomático del Primer Ministro y *jefe de gabinete* de dos ministros de relaciones exteriores sucesivos. En 1980 fue nombrado Embajador y Representante Permanente de Italia ante la Comunidad Europea en Bruselas. Cuatro años más tarde volvió a Roma, donde fue nombrado primero Director General de Asuntos Económicos (1984-1985) y luego Secretario General (1985-1987) del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante este período también fue nombrado representante personal del Primer Ministro en siete cumbres económicas del G-7, y Presidente del Comité Ejecutivo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Fue Ministro de Comercio Exterior de 1987 a 1991.

Valentine Sendanyoye Rugwabiza (nacida en 1963), de Rwanda, ejerció el cargo de Directora General Adjunta entre 2005 y 2013. En el ejercicio de esta función le compitieron las cuestiones relacionadas con el desarrollo; la vigilancia de las políticas comerciales; la facilitación del comercio y la Ayuda para el Comercio, en particular la capacitación y la cooperación técnica. Obtuvo un MSc. Antes de entrar en la Administración Pública, desarrolló una larga carrera en el sector privado a nivel nacional e internacional, donde ocupó diversos puestos de alta dirección, en particular en una empresa multinacional suiza en la que trabajó ocho años. También fue miembro del Consejo Económico y Social del Presidente de Rwanda, miembro fundador del Grupo de Mujeres de Rwanda, la asociación de mujeres empresarias, y la Federación del Sector Privado

de Rwanda. Durante tres años fue Embajadora de Rwanda ante las Naciones Unidas en Ginebra y Suiza. En el desempeño de su cargo como Embajadora de Rwanda, fue coordinadora del Grupo Africano en la OMC e inició, junto con el entonces Embajador de Suecia, el programa de trabajo de la OMC de Ayuda para el Comercio.

Ronald Saborío (nacido en 1961), de Costa Rica, ocupó el cargo de Embajador y Representante Permanente de Costa Rica ante el GATT y la OMC desde 1992. En 1986 obtuvo una licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, estudió en la Academia de La Haya de Derecho Internacional (1988) e hizo estudios de grado en Derecho Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra (1986-1989). Antes de unirse al Gobierno de Costa Rica para centrarse en cuestiones relacionadas con la política comercial internacional, ejerció privadamente varios años. El Sr. Saborío ejerció, como miembro de la delegación de Costa Rica ante el GATT (1989), el cargo de asesor especial para cuestiones comerciales, y posteriormente el de ministro consejero de la Misión de Costa Rica ante las Naciones Unidas y otros organismos en Ginebra (1990-1992), responsabilizándose del GATT y de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Durante la Ronda Uruguay, fue el negociador de Costa Rica de los aranceles, los obstáculos no arancelarios, la agricultura, la solución de diferencias y los servicios. Desde 2006 ha ejercido el cargo de Presidente del Órgano de Solución de Diferencias en Sesión Extraordinaria de la OMC. También ha sido Presidente del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (2004-2005), el Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública (1999-2004), el Consejo del Comercio de Mercancías (1998), y Presidente *ad interim* del Comité de Participantes sobre la Expansión del Comercio de Productos de Tecnología de la Información (1998).

Giorgio Sacerdoti (nacido en 1943), de Italia, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2001 a 2009. Después de licenciarse en Derecho por la Universidad de Milán con la calificación "*summa cum laude*" en 1965, obtuvo un MA en Derecho Comparado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia con una beca Fulbright en 1967. En 1969 fue admitido en el Colegio de Abogados de Milán y en 1979 fue nombrado miembro de la Corte Suprema de Italia. Entre los cargos que ha desempeñado en el sector público cabe citar el de Vicepresidente del Grupo de Trabajo sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, consultor del Consejo de Europa, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Banco Mundial en cuestiones relacionadas con las inversiones extranjeras, el comercio, el soborno, el desarrollo y el buen gobierno. En el sector privado ha actuado muchas veces como árbitro en diferencias comerciales internacionales y en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones. El Sr. Sacerdoti ha publicado numerosas obras sobre derecho mercantil internacional, inversiones, contratos internacionales y arbitraje. Ha sido profesor de Derecho Internacional y Derecho Europeo en la Universidad Bocconi, de Milán, desde 1986. Es miembro del Comité de Derecho Mercantil Internacional de la Asociación de Derecho Internacional.

Susan C. Schwab (nacida en 1955), de los Estados Unidos, ocupó el cargo de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales entre 2006 y 2009. Obtuvo un BA en el Williams College, un MA en la Universidad de Stanford y un PhD en la Universidad George Washington. Su primer trabajo fue como negociadora sobre el comercio de productos agrícolas en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. Pasó la mayoría de los años ochenta trabajando como especialista en política comercial y posteriormente como directora legislativa del Senador John C. Danforth. La Sra. Schwab fue también Subsecretaria de Comercio y Directora General del Servicio Comercial de los Estados Unidos y el extranjero durante la presidencia del Sr. George H.W. Bush. Trabajó en el sector privado para Motorola, Inc., a principios de los años noventa. Ocupó el cargo de Decana de la School of Public Policy de la Universidad de Maryland entre 1995 y 2003, y de Presidenta de la Fundación para el Sistema Universitario de Maryland en 2004 y 2005. A partir de 2005 y hasta su confirmación como Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, ocupó el cargo de Representante Adjunta. La Sra. Schwab es profesora de Política Pública en la Universidad de Maryland y Asesora Estratégica del despacho de abogados de Mayer Brown LLP. Entre sus publicaciones cabe citar:

Trade-Offs: Negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act (1994), "After Doha", *Foreign Affairs* (2011), junto con otros artículos y artículos de opinión sobre política comercial y política.

Jesús Seade (nacido en 1946), de México, ocupó el cargo de Director General Adjunto del GATT entre 1993 y 1995 y de la OMC entre 1995 y 1999. Obtuvo un BSc en Ingeniería Química por la Universidad Nacional de México, en la Ciudad de México, y un BPhil y un DPhil en Economía por la Universidad de Oxford, y fue profesor y director del Departamento de Economía en El Colegio de México (1980-1983) y profesor de Economía Pública y Director del Centro de Investigación en Economía de Desarrollo de la Universidad de Warwick (Reino Unido) (1984-1986). Fue también asesor de varios organismos del Gobierno de México, entre ellos, el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Comercio e Industria. El Sr. Seade trabajó posteriormente en el Banco Mundial, primero como economista superior en la División de Finanzas Públicas (1986-1987) y luego como economista principal del Departamento del Brasil del Banco (1987-1989). Fue Embajador de México, Representante Permanente ante el GATT y Jefe de la Delegación de México en las Negociaciones de la Ronda Uruguay a partir de 1988 y hasta su nombramiento en el GATT, donde formó parte del nuevo equipo de dirección superior del Sr. Peter Sutherland, que contribuyó a que la Ronda Uruguay se concluyera con éxito y en el que en concreto presidió un proceso de negociación para ampliar las ventajas y flexibilidades otorgadas a los países menos adelantados en 1994. Dejó la OMC en 1998 para ocupar el puesto de Subdirector para el desarrollo y el examen de políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), donde encabezó la elaboración, y el proceso de aprobación, de políticas para los principales mercados emergentes cuya cuenta de capital estaba entonces en crisis y para el alivio de la deuda de más de 12 países africanos pobres y muy endeudados, y posteriormente ocupó el cargo de Asesor Superior del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, responsable de las políticas y las actividades en la esfera de la transparencia. En 2007 ocupó la cátedra de Economía de la Universidad Lingnan (Hong Kong, China), donde en 2008 pasó a ocupar el puesto de Vicepresidente de la Universidad. El Sr. Seade es miembro de los órganos asesores de los Departamentos de Servicios Financieros y Comercio e Industria del Gobierno de Hong Kong, China, y profesor *honoris causa* de varias universidades y colleges de China; el Reino Unido; y Hong Kong, China. Es autor de muchas publicaciones en distintas esferas de la economía en importantes revistas teóricas y publicaciones de política, y es un activo conferencista en foros comerciales y financieros de Hong Kong, China; y Asia.

Harsha Vardhana Singh (nacido en 1956), de la India, ocupó el cargo de Director General Adjunto entre 2005 y 2013. Obtuvo un MA en Economía en la Universidad de Delhi y asistió luego a la Universidad de Oxford como Rhodes Scholar de la India, donde obtuvo un MPhil y un PhD en Economía. Antes de incorporarse a la Secretaría del GATT en junio de 1985, trabajó como consultor en la Oficina de Costos y Precios Industriales del Gobierno de la India en Nueva Delhi, en la Organización Internacional del Trabajo y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Ginebra. El Sr. Singh trabajó durante 12 años en la Secretaría del GATT/OMC, en concreto en la Oficina del Director General de la OMC (1996-1997), la División de Comercio y Medio Ambiente y Obstáculos Técnicos al Comercio (1995-1996), la División de Normas (1991-1995), la División de Examen de las Políticas Comerciales (1989-1991), y los Servicios de Investigaciones y Análisis Económicos (1985-1989). En junio de 1997, el Sr. Singh comenzó a trabajar como asesor económico en la Autoridad de Reglamentación de las Telecomunicaciones de la India (TRAI) y ha sido Secretario de la TRAI desde 2001. Ha colaborado con diversos órganos políticos y de investigación. Ha sido nombrado profesor *honoris causa* del Consejo de Investigaciones sobre las Relaciones Económicas Internacionales de la India, miembro del grupo de profesores visitantes de la Escuela de Estudios Superiores TERI en el marco del programa de Maestría en estudios de reglamentación, y profesor adjunto en la Universidad Jawaharlal Nehru (Nueva Delhi). Es autor de varios estudios sobre cuestiones de política y de reglamentación en la esfera del comercio.

Debra Steger (nacida en 1952), fue la primera Directora de la Secretaría del Órgano de Apelación de la OMC desde 1995 hasta 2001. Obtuvo un BA en Historia en la Universidad de Columbia Británica, un LLB en la Universidad de Victoria y un LLM en la Universidad de Michigan. Durante la Ronda Uruguay, fue

negociadora superior del Canadá en los ámbitos de la solución de diferencias y el establecimiento de la OMC, así como Consejera Principal del Gobierno del Canadá con respecto a todos los Acuerdos de la Ronda Uruguay. También ocupó el cargo de Consejera General del Tribunal de Comercio Internacional del Canadá. De 1988 a 1994 fue profesora adjunta de Derecho Mercantil Internacional y en 1995 obtuvo la Cátedra Hyman Soloway de Derecho Empresarial y Mercantil en la Universidad de Ottawa. Ha sido Presidenta de un grupo especial de solución de diferencias de la OMC, y ha actuado como abogada en diferencias ante la OMC y ha sido miembro de varios grupos especiales de solución de diferencias. En 2004 pasó a la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa, donde realizó actividades de enseñanza e investigación sobre comercio internacional, inversión, solución de diferencias, arbitraje internacional y gobernanza de las organizaciones internacionales. Es Investigadora Superior del Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional. La Sra. Steger es miembro del consejo editorial del Journal for International Economic Law y de la junta de asesores del proyecto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo referente a la creación de capacidad mediante la formación en la solución de diferencias en el comercio internacional, la inversión y la propiedad intelectual. Es autora de *Peace Through Trade: Building the WTO* (2004) y editora de *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century* (2010, versión china en 2012), y actualmente está preparando un libro sobre el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Ha sido autora o editora de otros ocho libros y más de 120 artículos, capítulos de libros, informes y documentos.

Andrew Stoler (nacido en 1951), de los Estados Unidos, fue Director General Adjunto desde 1999 hasta 2002, y durante ese tiempo fue responsable del presupuesto y de la administración, del comercio de servicios, del acceso al mercado industrial y de los asuntos jurídicos. Obtuvo un MBA en Comercio Internacional por la Universidad George Washington y un BSc en Asuntos Económicos Internacionales en la Escuela de Relaciones Exteriores de la Universidad de Georgetown. Prestó sus servicios en la Oficina de Política Comercial Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de 1975 a 1979, época en la que formó parte de la delegación de los Estados Unidos en la Ronda de Tokio. Tras incorporarse a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales a principios de 1980, su primer cargo fue el de Director para el Canadá, Australia y Nueva Zelandia. El Sr. Stoler ocupó el puesto de Coordinador de los Códigos resultantes de las NCM en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales en Ginebra de 1982 a 1987. En esa calidad, representó a los Estados Unidos en los comités y consejos establecidos para los "Códigos" relativos a medidas no arancelarias de la Ronda de Tokio. De 1988 a 1989 desempeñó el cargo de Subrepresentante Adjunto de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales para Europa y el Mediterráneo en la Oficina del Representante en Washington, y posteriormente, de 1989 a 1999, el de Jefe Adjunto de Misión de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales en Ginebra. Durante la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, fue el responsable principal de los Estados Unidos en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, los Acuerdos sobre Normas de Origen e Inspección Previa a la Expedición, y en las etapas finales de las negociaciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias y el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

Supachai Panitchpakdi (nacido en 1946), de Tailandia, fue Director General desde 2002 hasta 2005 y ocupó el cargo de Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo desde 2005 hasta 2013. Obtuvo un PhD en Planificación Económica y Desarrollo en la Escuela de Economía de los Países Bajos (conocida actualmente como Universidad Erasmus), en Rotterdam. El supervisor de su tesis fue el profesor Jan Tinbergen, primer Premio Nobel de Economía. Entre 1974 y 1986 trabajó en el Banco de Tailandia antes de concurrir a las elecciones al Parlamento. El Sr. Supachai ocupó en 1992 el puesto de Primer Ministro Adjunto, encargándose de la supervisión de las políticas económicas y comerciales del país. Representó a Tailandia en la ceremonia de firma del Acuerdo sobre la Ronda Uruguay, en Marrakech. A raíz del cambio de Gobierno de noviembre de 1997, en vísperas de la crisis financiera de Tailandia, el Sr. Supachai fue nombrado Primer Ministro Adjunto encargado de políticas económicas y Ministro de Comercio.

Peter Sutherland (nacido en 1946), de Irlanda, dirigió el GATT durante el último año y medio de su existencia antes de ocupar el puesto de Director General de la OMC durante los primeros cuatro meses de existencia de esta Organización. Se graduó con matrícula de honor como licenciado en Derecho Civil en el University College de Dublín, donde posteriormente fue doctor y profesor adjunto. Fue admitido en el Colegio de Abogados de Irlanda (Kings Inns), de Inglaterra (Middle Temple) y de Nueva York. Fue también admitido para actuar ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América. Desde 1981 a 1984 fue procurador general de Irlanda, y posteriormente Comisario de Competencia de la Comunidad Europea. También desempeñó la cartera de Educación en 1985 y la de Relaciones con el Parlamento Europeo de 1986 a 1988. Al dejar la OMC, ocupó el puesto de Presidente de BP plc de 1997 a 2010 y Presidente de Goldman Sachs International desde 1995 hasta la actualidad. Ha sido Presidente de la London School of Economics and Political Science desde 2007 y ha sido miembro de las juntas de varias sociedades de Europa y los Estados Unidos de América.

Yasuhei Taniguchi (nacido en 1934), del Japón, fue Miembro del Órgano de Apelación de 2000 a 2007. Se graduó en Derecho en la Universidad de Kyoto en 1957, y en 1959 adquirió la condición de jurista de pleno derecho. Sus títulos de posgrado incluyen un LLM por la Universidad de California, Berkeley (1963) y un JSD por la Universidad de Cornell (1964). Ha sido profesor de la Universidad de Kyoto durante 39 años y es profesor emérito desde 1998. En calidad de tal, ha sido profesor también en la Universidad Teikyo (1998-2000), la Tokyo Keizai University (2000-2006) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Senshu (2006-2009). Fuera del Japón ha enseñado también, como profesor invitado, Derecho en los Estados Unidos (cronológicamente, Michigan, UC Berkeley, Duke, Stanford, Georgetown, Harvard, Nueva York, Richmond, Hawai y Santa Clara), en Australia (Universidad de Murdoch y de Melbourne), en la Universidad de Hong Kong y en la Universidad de París XII. El Sr. Taniguchi es ex Presidente de la Asociación Japonesa de Procedimiento Civil y ex Vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Procesal. Ha ejercido como árbitro en varias instituciones arbitrales y es miembro del Chartered Institute of Arbitrators. Actualmente es Presidente de la Asociación de Árbitros del Japón y Asesor Especial de la Asociación de Arbitraje Mercantil del Japón. Está asociado con un despacho de abogados de Tokio, Matsuo & Kosugi. El Sr. Taniguchi ha escrito un gran número de libros y artículos sobre procedimiento civil, arbitraje, insolvencia, sistema judicial, profesión legal y derecho mercantil internacional. Sus trabajos se han publicado en alemán, chino, francés, inglés, italiano, japonés y portugués.

Francisco Thompson-Flôres, del Brasil, ocupó el cargo de Director General Adjunto entre 2002 y 2005. Se graduó en Filosofía en la Universidad de Poitiers y en Economía en la London School of Economics. En 1959 entró en el Ministerio de Relaciones Exteriores, especializándose en asuntos económicos y comerciales, y desempeñó el cargo de Subsecretario General del Ministerio desde 1985 hasta 1988. Desempeñó funciones como diplomático en las Embajadas del Brasil en Londres (1961-1964), Bruselas (1964-1967) y Washington (1973-1976), y como Embajador en Buenos Aires (1988-1992), Bonn (1992-1995), la Santa Sede (1995-1998) y Montevideo (desde 2000). Durante el período 1979-1999, ocupó los puestos de Secretario de Cooperación Internacional Económica y Técnica en la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (1979); Coordinador de Asuntos Internacionales en el Ministerio de Agricultura (1979-1983); y representante personal del Presidente de la República en cuestiones relacionadas con la Cumbre de la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe (1998-1999). Fue miembro fundador del Grupo de Cairns; negociador principal en el marco del proceso de negociación entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, que llevó al establecimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1985-1988); miembro del Comité Consultivo sobre asuntos de integración de la Oficina del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; miembro del Grupo Asesor de la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR; y Presidente del Grupo de Negociación sobre la Agricultura en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas (1999-2000).

Paul Trân Van-Thinh (nacido en 1929 en Viet Nam), de Francia, fue Jefe de la Delegación Permanente de la Unión Europea ante las Organizaciones Internacionales en Ginebra y Embajador y Representante Permanente

ante el GATT desde 1979 hasta 1994. Tras luchar contra el ejército francés en Viet Nam se dedicó, como ciudadano francés, a la paz a través de la democracia y la justicia por medio de la integración en Europa y negoció a lo largo de su carrera 82 acuerdos. En 1948 se unió al movimiento de Gary Davis, Los Ciudadanos del Mundo. En 1953 se diplomó en el Institut des Sciences Politiques de la Universidad de París y obtuvo un doctorado en Derecho y Economía por la Universidad de París en 1956. De 1958 a 1961 fue ayudante de André Philip, Ministro de Economía, Hacienda y Presupuesto de Francia. A continuación, ocupó una serie de cargos en la Comisión Europea, empezando por el de Administrador Principal encargado de las políticas comerciales con los países en desarrollo (1961-1972). De 1972 a 1973 fue Jefe de la Unidad Especializada en Productos Básicos de los países en desarrollo -acuerdos internacionales- y asuntos relacionados con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de la Dirección General de Desarrollo, donde se encargó de negociar acuerdos internacionales sobre el café, el cacao, el aceite de oliva y el caucho. De 1973 a 1977 fue Jefe de la División General de Asuntos Multilaterales -Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias- en la Dirección General de Relaciones Exteriores, donde preparó y puso en práctica el primer plan de la CE para otorgar preferencias generalizadas a los países en desarrollo y se encargó de negociar el Programa Integrado sobre Productos Básicos de la UNCTAD (1976-1977). Representante Especial de la Comunidad Europea en las negociaciones sobre los textiles desde 1977 a 1979, fue nombrado Jefe de la Delegación de la CE en Ginebra, donde fue el negociador de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en nombre de la Comunidad Europea y sus 12 Estados miembros. Después de su jubilación del servicio público en 1994, fue miembro de la junta directiva del European Institute Inc., Washington D.C.; fundador y miembro del Foro China-Europa.

David Unterhalter (nacido en 1958), de Sudáfrica, fue nombrado Miembro del Órgano de Apelación desde 2006 hasta 2013. Es titulado por el Trinity College, la Universidad de Cambridge, la Universidad de Witwatersrand y el University College de Oxford. El Sr. Unterhalter ha sido desde 1998 profesor de Derecho en la Universidad de Witwatersrand de Sudáfrica y entre 2000 y 2006 ocupó en dicha Universidad el cargo de Director del Instituto Mandela, un instituto especializado en Derecho Internacional. El Sr. Unterhalter es miembro del Colegio de Abogados de Johannesburgo; en su ejercicio como abogado, ha actuado en un gran número de casos en los ámbitos del derecho mercantil, derecho de la competencia, derecho constitucional y legislación comercial. Tiene experiencia como representante de diferentes partes en casos relacionados con medidas antidumping y derechos compensatorios. Ha sido asesor del Departamento de Comercio e Industria de Sudáfrica. Además, ha sido miembro de varios grupos especiales de solución de diferencias de la OMC. El Sr. Unterhalter ha publicado numerosas obras en las esferas del derecho público y derecho de la competencia. Ejerce como abogado en Londres en el despacho Monckton Chambers.

Guillermo Valles Galmés (nacido en 1955), del Uruguay, ocupó el puesto de Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas en la Ronda de Doha desde 2004 hasta 2010. Se graduó en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en el Uruguay, donde obtuvo el título de Doctor en Diplomacia en 1976. Ese mismo año entró en el Servicio Exterior del Uruguay y ocupó puestos en el Japón, la Argentina y China. Como Embajador, estuvo destinado en China, la Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo. Desde 2004 hasta 2010 fue Embajador del Uruguay ante la OMC y las demás organizaciones internacionales en Ginebra. El Sr. Valles participó en numerosas negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, incluidas las que llevaron al establecimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a la conclusión de la Ronda Uruguay y al inicio de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE. Desde 2000 hasta 2004 fue Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores del Uruguay. Desde 2011 ha sido Director del Comercio Internacional de Mercancías, Servicios y Productos Básicos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Peter Van den Bossche (nacido en 1959), de Bélgica, fue nombrado Miembro del Órgano de Apelación desde 2009 hasta 2013. Posee un doctorado en Derecho del Instituto Universitario Europeo (Florencia) y un LLM de la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan, así como un título de Licentiaat in de Rechten *magna cum laude* de la Universidad de Amberes. Es miembro del consejo editorial del *Journal of International Economic Law*. El Sr. Van den Bossche fue consultor para muchos países en desarrollo, y desde 1997

hasta 2001 fue Consejero y posteriormente Director interino de la Secretaría del Órgano de Apelación de la OMC. De 1990 a 1992 ejerció como letrado del Abogado General W. van Gerven en el Tribunal de Justicia Europeo, en Luxemburgo. Actualmente es profesor de Derecho Económico Internacional en la Universidad de Maastricht (Países Bajos). También forma parte del cuerpo docente del Colegio de Europa (Brujas), del Instituto de Comercio Mundial (Berna), del programa de posgrado IELPO de la Universidad de Barcelona, de la Academia de Derecho de la Inversión y el Comercio Internacionales del Instituto de Estudio Europeos (IEEM) (Macao, China), y de la Facultad de Derecho China-UE (Beijing). Entre sus publicaciones se incluye *The Law and Policy of the World Trade Organization*, segunda edición (2008).

John Weekes (nacido en 1943), del Canadá, ocupó el puesto de Presidente del Consejo General de la OMC en 1998. Obtuvo un BA en Ciencias Políticas y Económicas en la Universidad de Toronto. Fue Embajador del Canadá ante la OMC entre 1995 y 1999. Presidió el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales desde su creación hasta 1998 y el Grupo de Trabajo sobre la Adhesión del Reino de la Arabia Saudita a la OMC entre 1996 y 2002. Desde 1991 hasta 1993 el Sr. Weekes fue el negociador principal del Canadá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De 1993 a 1995 ocupó el cargo de Ministro Adjunto superior en el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional encargándose de gestionar las relaciones del Canadá con los Estados Unidos y de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Sr. Weekes fue Embajador del Canadá ante el GATT durante la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, y presidió el Consejo del GATT en 1989 y posteriormente las Partes Contratantes del GATT en 1990. También presidió el Grupo de Negociación sobre los Artículos del GATT. El Sr. Weekes fue miembro del equipo negociador del Canadá en la Ronda de Tokio del GATT, en los años setenta. En 2005 el Sr. Weekes presidió el arbitraje especial de la OMC previsto en el Anexo de la Decisión Ministerial de Doha sobre el Acuerdo de Asociación ACP-CE (que resolvió sobre el arancel NMF propuesto por las CE para los bananos). Antes había presidido el grupo especial de solución de diferencias de la OMC sobre el asunto de las medidas de la India que afectaban al sector del automóvil. En 1999 se unió a APCO Worldwide, en Ginebra, como presidente de Global Trade Practice de la empresa y abrió sus oficinas en Ginebra. Desde 2003 hasta 2009 fue asesor superior de política comercial internacional en la oficina de Ginebra del estudio de abogados Sidley Austin LLP. Desde 2010 ha sido asesor empresarial superior del estudio de abogados del Canadá Bennett Jones LLP, en Ottawa.

Frank Wolter (nacido en 1943), de Alemania, ocupó el puesto de primer Director de la División de Examen de las Políticas Comerciales en la Secretaría del GATT (1989-1991) y de Director de la División de Agricultura y Productos Básicos en las Secretarías del GATT y de la OMC (1991-2005). Obtuvo un MA (Diplom-Volkswirt) en 1969 y un PhD en Economía (Doctor Rerum Politicarum) en 1974 por la Universidad de Kiel. Trabajó como investigador en el Instituto de Economía Mundial de Kiel desde 1969 hasta 1983. También fue consultor de la Comunidad Europea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Organización Internacional del Trabajo, y desde 1977 a 1979 dirigió un proyecto de investigación para la Deutsche Forschungsgemeinschaft. En 1983 el Sr. Wolter empezó a trabajar para la Secretaría del GATT como consejero de la División de Investigaciones y Análisis Económicos, donde trabajó hasta 1989.

Eric Wyndham-White (1913-1980), del Reino Unido, ocupó el cargo de primer Secretario Ejecutivo (1948-1965) y de primer Director General (1965-1968) del GATT. Se educó en la Westminster City School (Londres) y a continuación estudió Derecho en la London School of Economics (LSE). Antes de trabajar en el GATT ejerció como abogado, miembro del English Bar, y fue profesor ayudante en la LSE, trabajó en el Ministerio de Guerra Económica, durante la segunda guerra mundial, desempeñó cargos diplomáticos en la Embajada Británica en Washington y desempeñó funciones en la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas. En 1946, el primer Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Trygve Lie, le nombró Secretario Ejecutivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo. Después de la Conferencia colaboró en la elaboración de la Carta de La Habana y se mantuvo como Secretario Ejecutivo de la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio y posteriormente del GATT. Fue autor de *GATT as an International Trade Organization: Some Structural Problems of International Trade* (1961).

Rufus H. Yerxa (nacido en 1951), de los Estados Unidos, ocupó el cargo de Director General Adjunto entre 2002 y 2013. Obtuvo un BA en Ciencias Políticas por la Universidad de Washington, un JD por la Facultad de Derecho de la Universidad de Seattle y un LLB en Derecho Internacional por la Universidad de Cambridge. Como Embajador ante el GATT, y posteriormente como Representante Adjunto de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales en Washington, desempeñó un papel importante en la negociación y obtención de la aprobación por el Congreso de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y el Acuerdo sobre la OMC, así como del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Antes de estos nombramientos, trabajó en el Comité de Medios y Árbitros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en el que actuó de Director de Personal del Subcomité Comercial. Dirigió la elaboración y promulgación de varios instrumentos legislativos importantes de comercio. Su experiencia en el sector privado incluye el ejercicio como abogado y la labor de dirección de sociedades. Fue socio residente de la oficina en Bruselas de Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, donde se especializó en asuntos relacionados con el comercio internacional y la reglamentación europea. Posteriormente trabajó para Monsanto Company, un importante productor de insumos agrícolas, donde estuvo encargado de los departamentos de asuntos legales, asuntos relacionados con el gobierno y asuntos de carácter público para Europa y África. Posteriormente trabajó como consejero internacional de Monsanto, en Washington.

Yuejiao Zhang (nacida en 1944), de China, ha sido nombrada Miembro del Órgano de Apelación para el período 2008 a 2016. Obtuvo un BA por la China High Education College y por la Universidad de Rennes (Francia) y un LLM por la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown. Es árbitro de la Comisión de Arbitraje Económico y de Comercio Internacional de China y ejerce la abogacía a título privado. La Sra. Zhang también es Vicepresidenta de la Sociedad de Derecho Económico Internacional de China. Entre 1998 y 2004 la Sra. Zhang desempeñó varios cargos en el Banco Asiático de Desarrollo, entre ellos, el de Consejera General Adjunta del Director General y copresidenta del Comité de Apelación. Antes de eso, la Sra. Zhang ocupó diversos puestos en el Gobierno y en el sector académico de China, incluido el de Directora General de Derecho y Tratados en el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica (1984-1997), donde participó en la redacción de muchas de las leyes comerciales de China, como la Ley de Inversiones Exteriores, la Ley de Contratos y la Ley de Comercio Exterior. Desde 1987 hasta 1996, la Sra. Zhang fue una de las negociadoras principales de China en materia de propiedad intelectual y participó en la elaboración de las leyes de patentes, marcas de fábrica o de comercio y derecho de autor de China. Asimismo, fue la Consejera Jurídica Principal de China durante los procesos de negociación de la participación de ese país en el GATT. Ha sido la negociadora principal de China de los tratados bilaterales de protección de las inversiones con muchos países. Entre 1982 y 1984, la Sra. Zhang fue consejera jurídica en el Banco Mundial. Fue miembro del Consejo de Gobierno de UNIDROIT desde 1987 hasta 1999. Es profesora de Derecho en la Universidad Tsinghua y en la Universidad Shantou de China.

Robert B. Zoellick (nacido en 1953), de los Estados Unidos, ocupó el cargo de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales entre 2001 y 2005. Se graduó en el Swarthmore College en 1975 y obtuvo un JD *magna cum laude* en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y un MPP en la Kennedy School of Government de Harvard en 1981. En 1980 vivió en Hong Kong con una beca. De 1985 a 1993 trabajó con el Secretario del Departamento del Tesoro James A. Baker (de Secretario Adjunto, encargado de las políticas con respecto a las instituciones financieras, a Consejero del Secretario); en el Departamento de Estado (Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y Agrícolas así como Consejero del Departamento con rango de Subsecretario); y por breve tiempo Jefe Adjunto de Personal en la Casa Blanca y ayudante del Presidente. De 1993 a 1997 fue Vicepresidente Ejecutivo de Fannie Mae (sociedad de financiación de la vivienda). En 2005 y 2006 ocupó el cargo de Secretario Adjunto del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Fue Vicepresidente del Grupo Internacional Goldman Sachs, Director Ejecutivo y Presidente de la Junta de Asesores Internacionales de Goldman Sachs en 2006 y 2007. Fue Presidente del Grupo del Banco Mundial desde 2007 hasta 2012.

Anexo 2: Dirección del GATT/OMC, 1948-2013

Secretario Ejecutivo (1948-1965)	**Eric Wyndham-White (Reino Unido)**
Secretario Ejecutivo Adjunto (1947-1948)	Julio Lacarte Muró (Uruguay)
Secretario Ejecutivo Adjunto (1948-1961)	Jean Royer (Francia)
Director General (1965-1968)	**Eric Wyndham-White (Reino Unido)**
Director General Adjunto (1962-1967)	Finn Olav Gundelach (Dinamarca)
Director General (1968-1980)	**Olivier Long (Suiza)**
Director General Adjunto (1973-1980)	M.G. Mathur (India)
Director General Adjunto (1973-1980)	Gardner Patterson (Estados Unidos)
Director General (1980-1986)	**Arthur Dunkel (Suiza)**
Director General Adjunto (1980-1986)	M.G. Mathur (India)
Director General Adjunto (1980-1986)	William B. Kelly (Estados Unidos)
Director General (1986-1989)	**Arthur Dunkel (Suiza)**
Director General Adjunto (1986-1989)	M.G. Mathur (India)
Director General Adjunto (1986-1989)	Charles R. Carlisle (Estados Unidos)
Director General (1989-1993)	**Arthur Dunkel (Suiza)**
Director General Adjunto (1989-1991)	M.G. Mathur (India)
Director General Adjunto (1989-1993)	Charles R. Carlisle (Estados Unidos)
Director General (1993-1995)	**Peter Sutherland (Irlanda)**
Director General Adjunto (1993-1995)	Anwarul Hoda (India)
Director General Adjunto (1993-1995)	Jesús Seade (México)
Director General Adjunto (1993-1995)	Warren A. Lavorel (Estados Unidos)
Director General (1995-1999)	**Renato Ruggiero (Italia)**
Director General Adjunto (1995-1999)	Anwarul Hoda (India)
Director General Adjunto (1995-1999)	Jesús Seade (México)
Director General Adjunto (1995-1999)	Warren A. Lavorel (Estados Unidos)
Director General Adjunto (1995-1999)	Chulsu Kim (Corea, Rep. de)

Director General (1999-2002)	**Mike Moore (Nueva Zelandia)**
Director General Adjunto (1999-2002)	Andrew Stoler (Estados Unidos)
Director General Adjunto (1999-2002)	Ablassé Ouedraogo (Burkina Faso)
Director General Adjunto (1999-2002)	Paul-Henri Ravier (Francia)
Director General Adjunto (1999-2002)	Miguel Rodríguez Mendoza (Venezuela, Rep. Bol. de)
Director General (2002-2005)	**Supachai Panitchpakdi (Tailandia)**
Director General Adjunto (2002-2005)	Roderick Abbott (Reino Unido)
Director General Adjunto (2002-2005)	Kiphorir Aly Azad Rana (Kenya)
Director General Adjunto (2002-2005)	Francisco Thompson-Flôres (Brasil)
Director General Adjunto (2002-2005)	Rufus H. Yerxa (Estados Unidos)
Director General (2005-2009)	**Pascal Lamy (Francia)**
Director General Adjunto (2005-2009)	Alejandro Jara (Chile)
Directora General Adjunta (2005-2009)	Valentine Sendanyoye Rugwabiza (Rwanda)
Director General Adjunto (2005-2009)	Harsha Vardhana Singh (India)
Director General Adjunto (2005-2009)	Rufus H. Yerxa (Estados Unidos)
Director General (2009-2013)	**Pascal Lamy (Francia)**
Director General Adjunto (2009-2013)	Alejandro Jara (Chile)
Director General Adjunto (2009-2013)	Valentine Sendanyoye Rugwabiza (Rwanda)
Director General Adjunto (2009-2013)	Harsha Vardhana Singh (India)
Director General Adjunto (2009-2013)	Rufus H. Yerxa (Estados Unidos)
Director General (2013-)	**Roberto Azevêdo (Brasil)**
Desde el 1º de septiembre de 2013	

Bibliografía

Abélès, Marc (editor) (2011), *Des anthropologues à l'OMC: Scènes de la gouvernance mondiale*. París: Centre national de la recherche scientifique.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1985), *Políticas comerciales para un futuro mejor: Propuestas de acción*. Ginebra: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT (1987), *La historia del Grupo Consultivo de los Dieciocho: Nota de la Secretaría*. Documento MTN.GNG/NG14/W/5.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT (1989a), *Funcionamiento del Sistema del GATT: Decisiones de 12 de abril de 1989*. Documento L/6490.

Adams, Richard, Phillipa Dee, Jyothi Goli y Greg McGuire (2003), *The Trade and Investment Effects of Preferential Trading Arrangements: Old and New Evidence*. Canberra: Australia Productivity Commission.

Alonso Cano, Guiomar (editor) (2006), *Trends in Audiovisual Markets: Regional Perspectives from the South*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Álvarez-Jiménez, Alberto (2009), "Improvements to the WTO Decision-Making Process: Lessons from the International Monetary Fund and the World Bank", en Steger (2009b).

Amiti, Mary y John Romalis (2007), "Will the Doha Round Lead to Preference Erosion?", *IMF Staff Papers* 54(2): páginas 338-384.

Amorim, Celso (2003), "The Real Cancun", *The Wall Street Journal*, 25 de septiembre de 2003.

Ancharaz, Vinaye (2012), "Can the Doha Round Be Saved?", en Meléndez-Ortiz *y otros* (2012).

Andriamananjara, Soamiely (2003), "Competitive Liberalization or Competitive Diversion? Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System", Documento presentado en las reuniones del Foro de Comercio del PECC, Institute for International Economics, Washington D.C.

Babe, Robert E. (1996), "Convergence and the New Technologies", en Dorland (1996).

Bacchetta, Marc, Jürgen Richtering y Roy Santana (2012), "How Much Light Do WTO Notifications Shed on NTMs?", en Cadot y Malouce (2012).

Bacchus, James (2012), "A Way Forward for the WTO", en Meléndez-Ortiz *y otros* (2012).

Baker, James (1988), "The Geopolitical Implications of the US-Canada Trade Pact", *The International Economy* 2(1): páginas 34-41.

Barfield, Claude (2001), *Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization*. Washington D.C.: AEI Press.

Barnett, Michael y Raymond Duvall (editores) (2005), *Power in Global Governance: Cambridge Studies in International Relations 98*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barshefsky, Charlene (1996), Carta al Congresista Robert Matsui, 25 de octubre.

Barton, John H., Judith L. Goldstein, Timothy E. Josling y Richard H. Steinberg (2006), *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and WTO*. Princeton: Princeton University Press.

Bayne, Nicholas y Stephen Woolcock (editores) (2011), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, tercera edición. Farnham: Ashgate.

Bergsten, C. Fred (2002), "A Competitive Approach to Free Trade", Institute for International Economics, *Financial Times*, 4 de diciembre de 2002.

Bhagwati, Jagdish (2002b), "Introduction: The Unilateral Freeing of Trade Versus Reciprocity", en Bhagwati (2002a).

Bhagwati, Jagdish (editor) (2002a), *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*. Cambridge: MIT Press.

Bhagwati, Jagdish y Arvind Panagariya (1996a), "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?", en Bhagwati y Panagariya (1996b).

Bhagwati, Jagdish y Arvind Panagariya (editores) (1996b), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington D.C.: AEI Press.

Bhala, Raj (1999), "The Precedent Setters: De Facto Stare Decisis in WTO Adjudication (Part Two of a Trilogy)", *Journal of Transnational Law & Policy* 9(1).

Bhala, Raj (2007), "Competitive Liberalization, Competitive Imperialism, and Intellectual Property", *Liverpool Law Review* 28(1): páginas 1-152.

Bilal, Sanoussi y Stefan Szepesi (2005), "How Regional Economic Communities Can Facilitate Participation in the WTO: The Experience of Mauritius and Zambia", en Gallagher *y otros* (2005).

Birkbeck, Carolyn Deere (2009), "Reinvigorating Debate on WTO Reform: The Contours of a Functional and Normative Approach to Analyzing the WTO System", en Steger 2009(b).

Birkbeck, Carolyn Deere y Catherine Monagle (2009), *Strengthening Multilateralism: A Mapping of Proposals on WTO Reform and Global Trade Governance*. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Bishop, Mac William (2004), "Taiwan's Free Trade Troubles", *Asia Times Online*, 14 de julio de 2004.

Bishop, Thomas (1996), "France and the Need for Cultural Exception", New York University *Journal of International Law and Politics* 29(1-2).

Blackhurst, Richard y David Hartridge (2005), "Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfil their Mandate", en Petersmann (2005a).

Blair, David J. (1993), *Trade Negotiations in the OECD: Structures, Institutions and States*. Londres: Kegan Paul International.

Blank, Annet y Gabriel Marceau (2006), "The History of the Government Procurement Negotiations Since 1945", en Evenett y Hoekman (2006). (Publicada originalmente en *Public Procurement Law Review*, volumen 5 [1996].)

Blustein, Paul (2009), *Misadventures of the Most Favored Nations: Clashing Egos, Inflated Ambitions, and the Great Shambles of the World Trade System*. Nueva York: PublicAffairs.

Boole, George (1951), *An Investigation of the Laws of Thought, on Which Are Founded the Mathematical Theories of Logic and Probabilities*. Nueva York: Dover. (Publicado originalmente en 1854.)

Bouët, Antoine, Sébastien Jean y Lionel Fontagné (2005), "Is Erosion of Preferences a Serious Concern", CEPII Working Paper Nº 2005-14. París: Centre d'études prospectives et d'informations internationales.

Boulet, Pascale, Christopher Garrison y Ellen Hoen (2003), *Drug Patents Under the Spotlight Sharing Practical Knowledge about Pharmaceutical Patents*. Ginebra: Médicos sin Fronteras.

Bown, Chad (2009), *Self-Enforcing Trade: Developing Countries and WTO Dispute Settlement*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Bown, Chad (editor) (2011), *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Brandt, Willy (1980), *North-South: A Program for Survival*. Cambridge: MIT Press.

Bressie, Kent, Michael Kende y Howard Williams (2005), "Telecommunications Trade Liberalisation and the WTO", *INFO* 7(2): páginas 3-24.

Bronckers, Marco y Reinhard Quick (editores) (2000), *New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson*. La Haya: Kluwer Law International.

Brown, William A. Jr. (1950), *The United States and the Restoration of World Trade: An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Brown-Shafii, Susan (2011), *Promoting Good Governance, Development and Accountability: Implementation and the WTO*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bultmann, Christoph (2008), "Beyond the Vulgate: Hugo Grotius's Erudite Response to the Biblical Representation of Solomon", *Zeitschrift für die Alttestamentliche Wissenschaft* 120(1): páginas 92-106.

Buzan, Barry (1981), "Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea", *American Journal of International Law* 75(2): páginas 324-348.

Cadot, Olivier y Mariem Malouche (editores) (2012), *Non-Tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Cai, Hua (2011), "La Chine, un éléphant tranquille sur la scène des échanges internationaux", en Abélès (2011).

Capling, Ann y Patrick Low (editores) (2010), *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making: Negotiating Preferentially or Multilaterally?* Cambridge: Cambridge University Press.

Carmichael, Bill (2005), "Trade Policy at the Cross-Roads", Pacific Economic Papers Nº 351. Canberra: Australian National University.

Carrubba, Clifford J. y Craig Volden (2001), "Explaining Institutional Change in the European Union", *European Union Politics* 2(1): páginas 5-30.

Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (2012), *Report on Operations 2012*. Ginebra: Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC.

Cernat, Lucian y Sam Laird (2005), "North, South, East, West: What's Best? Modern RTAs and Their Implications for the Stability of Trade Policy", en Drabek (2005).

Chase, Kerry (2006), "Multilateralism Compromised: The Mysterious Origins of GATT Article XXIV", *World Trade Review* 5(1): páginas 1-30.

Cho, Hui-Wan (2002), *Taiwan's Application to GATT/WTO: Significance of Multilateralism for an Unrecognized State*. Westport: Praeger Publishers.

Clausing, Kimberly (2001), "Trade Creation and Trade Diversion in the Canada - United States Free Trade Agreement", *Canadian Journal of Economics* 34(3): páginas 677-696.

Clinton, William J. (1998), "Remarks at the World Trade Organization in Geneva, Switzerland" (18 de mayo de 1998), en *Public Papers of the Presidents: William J. Clinton, 1998*, Book 1. Washington D.C.: US Government Printing Office.

Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2010), *The Information Technology Agreement: An Assessment of World Trade in Information Technology Products*. Washington D.C.: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.

Comisión Warwick (2007), *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* Warwick: University of Warwick.

Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1993), *Report on the Seventh Session*, E/1993/22.

Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964), *Towards a New Trade Policy for Development*. Documento E/CONF.46/3.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1990), *Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues*. Nueva York: Naciones Unidas.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2000a), *Positive Agenda and Future Trade Negotiations*. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2000b), *Trade Agreements, Petroleum and Energy Policies*. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (1947), *Weighted Voting in Inter-Government Organization*. Documento E/CONF.2/C.6/15.

Congreso de los Estados Unidos, Cámara de Representantes, Comité de Asuntos Exteriores (1994), *U.S. Trade Policy*. Washington D.C.: US Government Printing Office.

Consejo de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (2009), *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter: adición - Misión a la Organización Mundial del Comercio (25 de junio de 2008)*. Documento A/HRC/10/5/Add.2.

Consejo de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (2011), *La Organización Mundial del Comercio y la agenda posterior a la crisis alimentaria mundial: Priorizar la seguridad alimentaria en el sistema de comercio internacional*, en http://www.pidaassa.org/temas/otrasPubli/06_OrgMunCo.pdf.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1946a), *Drafting Committee of the Preparatory Committee of the United Nations Conference of Trade and Employment: Summary Record of the Seventh Meeting*. Documento E/PC/T/C.6/21.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1947), *Tentative and Non-Committal Draft Suggested by the Delegation of the United States: General Agreement on Tariffs and Trade*. Documento E/PC/T/C.6/W.58.

Cooper, Marc (1999), "Teamsters and Turtles: They're Together at Last", *Los Angeles Times*, 2 de diciembre de 1999.

Cottier, Thomas (2009), "A Two-Tier Approach to WTO Decision-Making", en Steger (2009b).

Cottier, Thomas y Manfred Elsig (2011), *Governing the World Trade Organization: Past, Present and Beyond Doha*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cottier, Thomas y Satoko Takenoshita (2008), "Decision-Making and the Balance of Powers in WTO Negotiations: Towards Supplementary Weighted Voting", en Griller (2008).

Coulibaly, Loucoumane (2008), "Africans Frustrated at Trade Talks Collapse", *Reuters*, 30 de julio de 2008.

Cowhey, Peter y Jonathan Aronson (2007), "Trade in Services: Telecommunications", en Mattoo *y otros* (2007).

Crawford, Jo-Ann y Chin Leng Lim (2011), "Cast Light and Evil Will Go Away: The Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements after Three Years", *Journal of World Trade* 43(2): páginas 375-400.

Croome, John (1995), *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*. Ginebra: OMC.

Crucé, Emeric (1623), *Le Nouveau Cynée ou Discours d'Estat Représentant les Occasions et Moyens d'Establir une Paix Générale et la Liberté de Commerce pour Tout le Monde*.

da Motta Veiga, Pedro (2005), "Brazil and the G-20 Group of Developing Countries", en Gallagher *y otros* (2005).

Dadush, Uri (2009a), "Resurgent Protectionism: Risks and Possible Remedies", Policy Outlook. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Dadush, Uri (2009b), "WTO Reform: The Time to Start Is Now", Policy Brief 80. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Davey, William (2012), *Non-discrimination in the World Trade Organization: The Rules and Exceptions*. La Haya: Hague Academy of International Law.

De Jonquieres, Guy (2000), "France Blocks Slovakia Move to Join OECD", *The Financial Times*, 28 de junio de 2000.

de Vattel, Emer (1758), *Du Droit des Gens*.

Deere Birkbeck, Carolyn (2012), "The Future of the WTO: Governing Trade for a Fairer, More Sustainable Future", en Meléndez-Ortiz *y otros* (2012).

Deere Birkbeck, Carolyn y Catherine Monagle (2010), *Strengthening Multilateralism: A Mapping of Proposals on WTO Reform and Global Trade Governance*. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2002), *Report to the Congressional Textile Caucus on the Administration's Efforts on Textile Issues*, Washington D.C.: US Government Printing Office.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (1949), "Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945", Publication 3580. Washington D.C.: US Government Printing Office.

Departamento de Policía de Seattle (2000), *The Seattle Police Department After Action Report*. Seattle: Departamento de Policía de Seattle.

Departamento de Relaciones Exteriores del Canadá (1985), *Canadian Trade Negotiations: Introduction, Selected Documents, Further Reading*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

Departamento del Tesoro (2012), "List of Countries Requiring Cooperation with an International Boycott", *Federal Register* 77(160), página 49864.

Desker, Barry (2011), "Informal Caucuses Within the WTO: Singapore in the 'Invisibles Group'", en Lim y Liang (2011).

Destler, I.M. (2005), *American Trade Politics*, cuarta edición, Washington D.C.: Institute for International Economics.

Diebold, William Jr. (1994), "Reflections on the International Trade Organization", *Northern Illinois University Law Review* 14(2): páginas 335-346.

Diebold, William Jr. (editor) (1988), *Bilateralism, Multilateralism and Canada in US Trade Policy*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.

Dixit, Avinash y Barry Nalebuff (2008), "Game Theory", en www.econlib.org/library/Enc/GameTheory.html.

Dobson, Wendy (2007), "Financial Services and International Trade Agreements: The Development Dimension", en Mattoo *y otros* (2007).

Dorland, Michael (editor) (1996), *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects.* Toronto: James Lorimer & Company.

Drabek, Zdenek (2005), *Can Regional Integration Arrangements Enforce Trade Discipline? The Story of the EU Enlargement*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Durán, Esperanza (editora) (2008), *The Doha Era and Beyond: The Coming of Age of Developing Countries in the Multilateral Trading System*. Londres: Cameron May.

Ehlermann, Claus-Dieter y Lothar Ehring (2005), "Are WTO Decision-Making Procedures Adequate for Making, Revising, and Implementing Worldwide and 'Plurilateral' Rules?", en Petersmann (2005a).

Eicher, Theo, Christian Henn y Chris Papageorgiou (2008), "Trade Creation and Diversion Revisited: Accounting for Model Uncertainty and Natural Trading Partner Effects", IMF Working Paper WP/08/66. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

El País (2007), "Acta de la conversación entre George W. Bush y José María Aznar - Crawford, Tejas, 22 de febrero de 2003", 26 de septiembre de 2007.

Erikson, Daniel P. y Janice Chen (2007), "China, Taiwan, and the Battle for Latin America", *The Fletcher Forum of World Affairs* 31(2): páginas 69-89.

Evans, Robert (1999), "Croatia Blasts EU for Blocking WTO Entry Talks", artículo distribuido por *Reuters por cable*, 27 de septiembre de 1999.

Evenett, Simon y Bernard Hoekman (editores) (2006), *The WTO and Government Procurement. Critical Perspectives on the Global Trading System and the WTO*, volumen 8. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Evenett, Simon y Michael Meier (2007), "An Interim Assessment of the US Trade Policy of 'Competitive Liberalization'", Discussion Paper N° 2007-18. St. Gallen: University of St. Gallen.

Feng, Hui (2006), *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: The Dragon Goes Global*. Londres: Routledge.

Fitzgerald, F. Scott (1936), "The Crack-Up", *Esquire Magazine*, febrero de 1936.

Ford, Jane (2003), *A Social Theory of the WTO: Trading Cultures*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

François, Joseph F. (1999), *Maximizing the Benefits of the Trade Policy Review Mechanism for Developing Countries*. Amsterdam: Tinbergen Institute and Centre for Economic Policy Research.

François, Joseph F. y Felix Eschenbach (2002), *Financial Sector Competition, Services Trade, and Growth*. Amsterdam: Tinbergen Institute.

François, Joseph F., Bernard Hoekman y Miriam Manchin (2005), "Preference Erosion and Multilateral Trade Liberalization", CEPR Discussion Papers 5153. Londres: Centre for Economic Policy Research.

Frankel, Jeffrey A. (1997), *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Galasso, Vittorio N. (2011), "From Hegemony to Multiple Hierarchy: Bush, Free Trade Agreements, and the Decline of the Multilateral Trade Order", Tesis doctoral, Universidad de Delaware.

Gallagher, John y Ronald Robinson (1953), "The Imperialism of Free Trade", *The Economic History Review* 6(1): páginas 1-15.

Gallagher, Peter, Patrick Low y Andrew Stoler (editores) (2005), *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gamberoni, Elisa y Richard Newfarmer (2009), "Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends", en www.voxeu.org/index.php?q=node/3183.

Gao, Henry (2010), "China's Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade", Research Collection School of Law (Acceso libre) Paper 971. Singapur: Singapore Management University.

Gao, Henry (2012), "The Shifting Stars: The Rise of China, Emerging Economies and the Future of World Trade Governance", en Meléndez-Ortiz *y otros* (2012).

Garnaut, Ross (2002), "Australia: A Case Study of Unilateral Trade Liberalization", en Bhagwati (2002a).

Ghosh, Arunabha (2008), "Information Gaps, Information Systems, and the WTO's Trade Policy Review Mechanism", Global Economic Governance Working Paper 2008/40. Oxford: Universidad de Oxford.

Gibbs, Murray (2000), "Special and Differential Treatment in the Context of Globalization", en UNCTAD (2000a).

Gillham, Patrick F. y Gary T. Marx (2000), "Complexity and Irony in Policing and Protesting: The World Trade Organization in Seattle", *Social Justice* 27(2): páginas 212-236.

Gilligan, Michael J. (2004), "Is There a Broader-Deeper Trade-Off in International Multilateral Agreements?", *International Organization* 58(3): páginas 459-484.

Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Gootiiz, Batshur y Aaditya Mattoo (2009), "Services in Doha: What's on the Table?", Policy Research Working Paper 4903. Washington D.C.: Banco Mundial.

Grammling, Steffen (2009), "WTO's Trade Policy Review Mechanism: Explanations and Reflections", Fact Sheet N° 3. Ginebra: Dialogue on Globalization.

Griller, Stefan (editor) (2008), *At the Crossroads: The World Trading System and the Doha Round*. Viena: Springer.

Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio (2013), *El Futuro del Comercio: Los Retos de la Convergencia - Informe del Grupo de Reflexión*. Ginebra: OMC.

Grynberg, Roman, Victor Ognivtsev y Mohammad A. Razzaque (2002), "Paying the Price for Joining the WTO: A Comparative Assessment of Services Sector Commitments by WTO Members and Acceding Countries", Economic Paper 54. Londres: Secretaría del Commonwealth.

Haddad, Mona y Constantinos Stephanou (editores) (2010), *Financial Services and Preferential Trade Agreements Lessons from Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Hamada, Koichi (2002), "The Japanese Big Bang as a Unilateral Action", en Bhagwati (2002a).

Hamilton, Alexander (1791), "Report on Manufactures", en Padover (1958).

Harbinson, Stuart (2005), "The Agriculture Negotiations: The Road from Doha and How to Keep the Negotiations on a Positive Track", en Petersmann (2005a).

Harbinson, Stuart (2009), "The Doha Round: 'Death-Defying Agenda' or 'Don't Do It Again'?", ECIPE Working Paper Number 10. Bruselas: European Centre for International Political Economy.

Harrison, James (2007), *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*. Portland, Oregón: Hart Publishing.

Haus, Leah (1992), *Globalizing the GATT: The Soviet Union's Successor States, Eastern Europe and the International Trading System*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Henderson, D. (2000), "Anti-Liberalism 2000", Wincott Lecture, en www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/wincott.htm.

Henkin, Louis (1968), *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Londres: Pall Mall Press.

Heydon, Ken (2011), "The OECD: Lessons from Investment and Services", en Bayne y Woolcock (2011).

High Level Trade Experts Group (2011), *The Doha Round: Setting a Deadline, Defining a Final Deal*.

Hirschman, Albert O. (1945) (reeditado en 1980), *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.

Hobbes, Thomas (1651), *Leviathan*. Editado en 1952 como volumen 23 de la colección *Great Books of the Western World*. Chicago: Universidad de Chicago.

Hoekman, Bernard (2007), "Liberalizing Trade in Services: A Survey", World Bank Policy Research Working Paper 4030. Washington D.C.: Banco Mundial.

Hoekman, Bernard y Michel Kostecki (2001), *The Political Economy of the World Trading System*, segunda edición. Oxford: Oxford University Press.

Hoekman, Bernard y Susan Prowse (2005), "Policy Responses to Preference Erosion: From Trade as Aid to Aid for Trade", World Bank Policy Research Working Paper 3721. Washington D.C.: Banco Mundial.

Hofmann, Rainer y Gabriele Tondl (editores) (2007), *The European Union and the WTO Doha Round*. Baden-Baden: Nomos.

Holbig, Heike y Robert Ash (editores) (2002), *China's Accession to the World Trade Organization: National and International Perspectives*. Londres: RoutledgeCurzon.

Holt, W. Stull (1933), *Treaties Defeated by the Senate: A Study of the Struggle Between President and Senate Over the Conduct of Foreign Relations*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Hudec, Robert (1990), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, second edition*. Salem: Butterworth Legal Publishers.

Hufbauer, Gary Clyde y Dean A. DeRosa (2007), "What do Gravity Models Tell Us About PTAs Impact on Trade Flows: More Creation or More Diversion?", en www.voxeu.org/article/free-trade-agreements-and-trade-liberalisation.

Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (2012), "Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future?", Policy Brief 12-11. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Hull, Charles Henry (editor) (1963), *The Economic Writings of Sir William Petty*, volumen I. Nueva York: Augustus M. Kelley.

Ikenberry, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Imboden, Nicolas y Anne-Sophie Nivet-Claeys (2008), "Cotton and the LDCs in the WTO: Negotiation and Litigation, Two Sides of the Same Coin", en Durán (2008).

International Centre for Trade and Sustainable Development (2001), "EC-ACP Cotonou Waiver Finally Granted", 15 de noviembre de 2001, en http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/6664/.

International Centre for Trade and Sustainable Development (2008), "WTO Members Move Forward on Bananas", 28 de julio de 2008, en http://ictsd.org/i/wto/geneva2008/englishupdates/14789/.

International Financial Institution Advisory Commission (2000), Report of the International Financial Institution Advisory Commission. No publicado.

International Law Association (2006), *Seventh Report of the Committee [on International Trade Law]*. Toronto: International Law Association.

Irwin, Douglas A., Petros C. Mavroidis y Alan O. Sykes (2008), *The Genesis of the GATT*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ito, Takatoshi y Andrew Rose (editores) (2008), *International Financial Issues in the Pacific Rim: Global Imbalances, Financial Liberalization, and Exchange Rate Policy*. NBER-EASE volumen 17. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Jackson, John H. (1967), "The General Agreement on Tariffs and Trade in United States Domestic Law", Michigan Law Review 66(2): páginas 249-332. Reproducido en Jackson (2000).

Jackson, John H. (1969), *World Trade and the Law of GATT*. Charlottesville, Virginia: The Michie Company.

Jackson, John H. (1990), *Restructuring the GATT System*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Jackson, John H. (1998), *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.

Jackson, John H. (2000), *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jara, Alejandro (2012), "Progress Report on Informal Consultations to Enhance Efficiency of the Panel Process", disertación para el Graduate Institute of International and Development Studies, Ginebra, 13 de marzo de 2012.

Jawara, Fatoumata y Aileen Kwa (2003), *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations*. Londres: Zed Books.

Jennings, Ralph (2010), "China Signals OK for Taiwan FTAs", *Reuters*, 6 de julio de 2010.

Jones, Kent (2010), *The Doha Blues: Institutional Crisis and Reform in the WTO*. Nueva York: Oxford University Press.

Kahler, Miles (1992), "Multilateralism with Small and Large Numbers", *International Organization* 46(3): páginas 681-708.

Kanitz, Roberto (2011), *Managing Multilateral Trade Negotiations: The Role of the WTO Chairman*. Londres: Cameron May.

Kant, Immanuel (1795), *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, en www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (editores) (1999), *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Keesing, Donald B. (1998), "Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization", *Policy Analyses in International Economics* 52. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Kent, Ann (2007), *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*. Stanford: Stanford University Press.

Kerry, Vanessa B. y Kelley Lee (2007), "TRIPS, the Doha Declaration and Paragraph 6 Decision: What Are the Remaining Steps for Protecting Access to Medicines?", *Globalization and Health* 3(3).

Kesavapany, K. (2011), "The WTO Ministerial Conference in Singapore", en Lim y Liang (2011).

Key, Sydney J. (2005), "Financial Services", en Macrory *y otros* (2005).

Keynes, John Maynard (1920), *The Economic Consequences of the Peace*. Nueva York: Harcourt, Brace, and Howe.

Kim, Soo Yeon (2010), *Power and the Governance of Global Trade: From the GATT to the WTO*. Nueva York: Cornell University Press.

Kindane, Won (2012), *China-Africa Dispute Settlement: The Law, Economics and Culture of Arbitration*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Kindleberger, Charles (1973), *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

King, Philip (editor) (1995), *International Economics and International Economic Policy: A Reader*. Nueva York: McGraw-Hill.

Koenig-Archibugi, Mathias y Michael Zürn (editores) (2006), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Koo, Wellington Jr. (1947), *Voting Procedures in International Political Organizations*. Nueva York: Columbia University Press.

Koremenos, Barbara, Charles Lipson y Duncan Snidal (2001), "The Rational Design of International Institutions", *International Organization* 55(4): páginas 761-799.

Krasner, Stephen D. (1976), "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics* 28(3): páginas 317-347.

Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

Krishna, Pravin (2003), "Are Regional Trading Partners 'Natural'?", *Journal of Political Economy* 111(1): páginas 202-226.

Krueger, Anne O. (1995), *Trade Policies and Developing Nations*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Krueger, Anne O. (1998a), "An Agenda for the WTO", en Krueger (1998b).

Krueger, Anne O. (editora) (1998b), *The WTO as an International Organization*. Chicago: University of Chicago Press.

Krugman, Paul (1995), "The Move Toward Free Trade Zones", en King (1995).

Kwa, Aileen (2003), *Power Politics in the WTO*, segunda edición revisada. Bangkok: Focus on the Global South.

Lacarte, Julio (2005), "Transparency, Public Debate, and Participation by NGOs in the WTO: A WTO Perspective", en Petersmann (2005a).

Lacarte, Julio (2008), "Have Developing Countries Really Embraced Regionalism?", en Durán (2008).

Lacarte, Julio (2011) "The Origins and Back to the Future: A Conversation with Ambassador Julio Lacarte Muró", en Cottier y Elsig (2011).

Laird, Sam y Raymundo Valdés (2012), "Trade Policy Review Mechanism", en Narlikar *y otros* (2012).

Laird, Sam, Santiago Fernández de Córdoba y David Vanzetti (2003), "Market Access Proposals for Non-Agricultural Products", en http://192.91.247.38/tab/pubs/NAMAprops.pdf.

Lampton, David M. (editor) (2001), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*. Stanford: Stanford University Press.

Lamy, Pascal (2008), "Integration of the Non-Resident Members and Observers of the WTO: The Relevance of a Physical Presence in Geneva", en Durán (2008).

Lamy, Pascal y Robert Zoellick (2001), "In the Next Round", *The Washington Post*, 17 de julio de 2001.

Lang, Andrew (2011), *World Trade Law after Neoliberalism: Re-Imagining the Global Economic Order*. Oxford: Oxford University Press.

Lawrence, Robert Z. (1991), "Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks", en O'Brien (1991).

Liang, W. (2002), "China's WTO Negotiation Process and Its Implications", *Journal of Contemporary China* 11(33): páginas 683-719.

Lim, Chin Leng y Margaret Liang (2011), *Economic Diplomacy: Essays and Reflections by Singapore's Negotiators*. Singapur: World Scientific Publishing Company.

List, Friedrich (1928), *The National System of Political Economy*, traducción de Sampson S. Lloyd. Londres: Longmans, Green and Company. (Publicado originalmente en 1844.)

Liyu, Han y Henry Gao (2010), "China's Experience in Utilizing the WTO Dispute Settlement Mechanism", en Shaffer y Meléndez-Ortiz (2010).

Long, Olivier *y otros* (1989), "Public Scrutiny of Protection: Domestic Policy Transparency and Trade Liberalization", Special Report Number 7. Londres: Trade Policy Research Centre.

Low, Patrick (2009), "WTO Decision-Making for the Future", documento para una conferencia, en www.wto.org/english/res_e/statis_e/tait_sept09_e/patrick_low_e.doc.

Low, Patrick (editor) (1992), "International Trade and The Environment", World Bank Discussion Papers 159. Washington D.C.: Banco Mundial.

Low, Patrick, Roberta Piermartini y Jurgen Richtering (2005), "Multilateral Solutions to the Erosion of Non-Reciprocal Preferences in NAMA", Working Paper ERSD-2005-05. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Macrory, Patrick F.J., Arthur E. Appleton y Michael G. Plummer (editores) (2005), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. Nueva York: Springer.

Maddison, Angus (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Magee, Christopher (2004), "Trade Creation, Trade Diversion, and Endogenous Regionalism", Econometric Society 2004 North American Summer Meetings 289. Nueva York: Universidad de Nueva York.

Maggi, Giovanni y Massimo Morelli (2006), "Self-Enforcing Voting in International Organizations", *American Economic Review* 96(4): páginas 1137-1158.

Mann, Erika (2005), "A Parliamentary Dimension to the WTO: More than Just a Vision?", en Petersmann (2005a).

Mansfield, Edward D. y Helen V. Milner (1999), "The New Wave of Regionalism", *International Organization* 53(3): páginas 589-627.

Marceau, Gabrielle (2002), "WTO Dispute Settlement and Human Rights", *European Journal of International Law* 13(4): páginas 753-814.

Martin, Lisa L. y Beth A. Simmons (1998), "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization* 52(4): páginas 729-757.

Matsui, Robert (1996), Carta a la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Charlene Barshefsky, 2 de agosto de 1996.

Matsushita, Mitsuo, Thomas J. Schoenbaum y Petros C. Mavroidis (2003), *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Mattoo, Aaditya, Randeep Rathindran y Arvind Subramanian (2006), "Measuring Services Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration", *Journal of Economic Integration* 21: páginas 64-98.

Mattoo, Aaditya, Robert M. Stern y Gianni Zanini (editores) (2007), *A Handbook of International Trade in Services*. Oxford: Oxford University Press.

Mbekeani, Kennedy K. (2005), "Inter-Agency Policy Coordination in Botswana", en Gallagher *y otros* (2005).

McCrudden, Christopher y Stuart Gross (2006), "WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study", *European Journal of International Law* 17(1): páginas 151-185.

McGrew, Tony (1999), "The World Trade Organization: Technocracy or Banana Republic?", en Taylor y Thomas (1999).

McIntyre, Elizabeth (1954), "Weighted Voting in International Organizations", *International Organization* 8(4): páginas 484-497.

Meléndez-Ortiz, Ricardo, Christophe Bellmann y Miguel Rodríguez Mendoza (editores) (2012), *The Future and the WTO: Confronting the Challenges; A Collection of Short Essays*. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Menon, Vanu Gopala (2011), "A New Approach to Trade Negotiations?", en Lim y Liang (2011).

Milner, Chris, Oliver Morrissey y Evious Zgovu (2009), *Preference Erosion and the Future of Preferences*. Londres: Economic Affairs Division of the Commonwealth Secretariat.

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1748), *De l'Esprit des Lois*.

Moon, Wanki (2012), "Conceptualizing Multifunctional Agriculture from a Global Perspective", documento preparado para una disertación en la Reunión Anual de la Southern Agricultural Economics Association, 4-7 de febrero de 2012.

Moore, Mike (2003), *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mshomba, Richard E. (2009), *Africa and the World Trade Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Muñoz, Heraldo (2008), *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*. Golden: Fulcrum Publishing.

Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos (1947), *Customs Unions: A League of Nations Contribution to the Study of Customs Union Problems*. Nueva York: Naciones Unidas.

Narlikar, Amrita y John S. Odell (2006), "The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization", en Odell (2006b).

Narlikar, Amrita, Martin Daunton y Robert M. Stern (editores) (2012), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*. Oxford: Oxford University Press.

Narr, Tony, Jessica Toliver, Jerry Murphy, Malcolm McFarland y Joshua Ederheimer (2006), *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*. Washington D.C.: Police Executive Research Forum.

Nash, Nathaniel (1994), "US-Backed Candidate for Trade Post Is Trailing", *New York Times*, 3 de diciembre de 1994.

North, Douglass (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives* 5(1): páginas 97-112.

O'Brien, Richard (editor) (1991), *Finance and the International Economy*, volumen 5. Nueva York: Oxford University Press.

Odell, John S. (2000), *Negotiating the World Economy*. Nueva York: Cornell University Press.

Odell, John S. (2005), "Chairing a WTO Negotiation", en Petersmann (2005a).

Odell, John S. (2006a), "Introduction", en Odell (2006b).

Odell, John S. (editor) (2006b), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge: Cambridge University Press.

Odell, John S. y Susan K. Sell (2006a), "Reframing the Issue: The WTO Coalition on Intellectual Property and Public Health, 2001", en Odell (2006b).

Odhiambo, Walter, Paul Kamau y Dorothy McCormick (2005), "Kenya's Participation in the WTO: Lessons Learned", en Gallagher *y otros* (2005).

Olson, Mancur (1968), *The Logic of Collective Action*. Nueva York: Schocken.

Organización Mundial del Comercio (1995), *Índice Analítico: Guía de las Normas y Usos del GATT*, sexta edición. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Organización Mundial del Comercio (2010), *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*. La Haya: Kluwer Law International.

Organización Mundial del Comercio (2012), *15º Aniversario del Acuerdo sobre Tecnología de la Información: Comercio, innovación y redes mundiales de producción*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Organización Mundial del Comercio, Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS (2003), *Panorama general de las disposiciones en materia de contratación pública en los acuerdos de integración económica: Nota de la Secretaría*. Documento S/WPGR/W/44.

Ostry, Sylvia (1997), *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?* Chicago: University of Chicago Press.

Ostry, Sylvia (2001), "World Trade Organization: Institutional Design for Better Governance", en Porter *y otros* (2001).

Ostry, Sylvia (2002), "Article X and the Concept of Transparency in the GATT/WTO", en Ostry *y otros* (2002).

Ostry, Sylvia, Alan Alexandroff y Rafael Gomez (editores) (2002), *China and the Long March to Global Trade: The Accession of China to the World Trade Organization*. Londres: RoutledgeCurzon.

Oxfam (2002), "Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa", Oxfam Briefing Paper 30. Oxford: Oxfam.

Oye, Kenneth A. (1992), *Economic Discrimination and Political Exchange: World Political Economy in the 1930s and 1980s*. Princeton: Princeton University Press.

Oyejide, Ademola, Olawale Ogunkola y Abiodun Bankole (2005), "Import Prohibition as a Trade Policy Instrument: The Nigerian Experience", en Gallagher *y otros* (2005).

Padover, Saul K. (editor) (1958), *The Mind of Alexander Hamilton*. Nueva York: Harper and Brothers.

Paemen, Hugo y Alexandra Bensch (1995), *From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round*. Studies in Social & Economic History, volumen 31. Lovaina, Bélgica: Leuven University Press.

Pahre, Robert (2001), "Most-Favored-Nation Clauses and Clustered Negotiations", *International Organization* 55(4): páginas 859-890.

Panizzon, Marion, Nicole Pohl y Pierre Sauvé (editores) (2008), *Trade in Services: New Perspectives on Liberalization, Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Parkinson, C. Northcote (1957), *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. Nueva York: Ballantine Books.

Patterson, Gardner (1966), *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*. Princeton: Princeton University Press.

Pauwelyn, Joost (2003), *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pauwelyn, Joost (2005), "The Transformation of World Trade", *Michigan Law Review* 104(1): páginas 1-70.

Pearson, Margaret (2001), "The Case of China's Accession to GATT/WTO", en Lampton (2001).

Pérez-Esteve, María (2010), "The Influence of International Non-State Actors in Multilateral and Preferential Trade Agreements: A Question of Forum Shopping?", en Capling y Low (2010).

Petersmann, Ernst-Ulrich (2005b), "Strategic Use of WTO Dispute Settlement Proceedings for Advancing WTO Negotiations on Agriculture", en Petersmann (2005a).

Petersmann, Ernst-Ulrich (2005c), "The 'Human Rights Approach' Advocated by the UN High Commissioner for the Human Rights and by the International Labour Organization: Is It Relevant for WTO Law and Policy?", en Petersmann (2005a).

Petersmann, Ernst-Ulrich (2007), "Transatlantic Leadership for Concluding the WTO's 'Development Round'?", en Hofmann y Tondl (2007).

Petersmann, Ernst-Ulrich (editor) (2005a), *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency, and Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Petty, William (1690), *Political Arithmetick*. Reproducido en Hull (1963).

Plank, Rosine (1987), "An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not", *Journal of International Arbitration* 4(4): páginas 53-102.

Porter, Roger, Pierre Sauvé, Arvind Subramanian y Americo Beviglia Zampetti (editores) (2001), *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Princen, Sebastiaan (2006), "Governing through Multiple Forums: The Global Safety Regulation of Genetically Modified Crops and Foods", en Koenig-Archibugi y Zürn (2006).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), *Making Global Trade Work for People*. Nueva York: Earthscan Publications.

R.M. McCarthy & Associates (2000), *An Independent Review of the 1999 World Trade Organization Conference Disruptions in Seattle, Washington*, en www.seattle.gov/archive/wtocommittee/WTOpreliminaryReport.pdf.

Rahman, Mustafizur y Wasel Bin Shadat (2006), "NAMA Negotiations in the WTO and Preference Erosion: Concerns of Bangladesh and Other Regional LDCs", CSGR Working Paper N° 188/06. Coventry: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.

Rajan, Ramkishen S. y Rahul Sen (2002), "International Trade in Services in Selected ASEAN Countries: Telecommunications and Finance", Economics and Finance N° 3. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies.

Reich, Arie (2005), "The Threat of Politicization of the World Trade Organization", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 26(4): páginas 779-814.

Rhodes, Carolyn (1993), *Reciprocity, US Trade Policy, and the GATT Regime*. Nueva York: Cornell University Press.

Rosendorff, B. Peter y Helen V. Milner (2001), "The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape", *International Organization* 55(4): páginas 829-857.

Rosset, Peter M. (2006), "Food Is Different: Why We Must Get the WTO out of Agriculture", examen del libro en http://focusWeb.org/node/958.

Roy, Martin, Juan Marchetti y Aik Hoe Lim (2008), "The Race Towards Preferential Trade Agreements in Services: How Much Further than the GATS?", en Panizzon *y otros* (2008).

Samuelson, Paul A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36(4): páginas 387-389.

Sandler, Todd (1997), *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Saner, Raymond (2012), "Plurilateral Agreements: Key to Solving Impasse of WTO/Doha Round and Basis for Future Trade Agreements within the WTO Context", CSEND Policy Brief Nr. 7. Ginebra: Centre for SocioEco-Nomic Development.

SANGONeT (2010), "Cultural Heritage is Not a Commodity", en www.ngopulse.org/article/cultural-heritagenot-commodity.

Sauvé, Pierre y Robert M. Stern (editores) (2000), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Schiff, Maurice y L. Alan Winters (1998), "Regional Integration as Diplomacy", *World Bank Economic Review* 12(2): páginas 271-295.

Schott, Jeffrey (2004), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Schott, Jeffrey J. (editor) (1989), *Free Trade Areas and US Trade Policy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Schropp, Simon A.B. (2009), *Trade Policy Flexibility and Enforcement in the WTO: A Law and Economics Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schwab, Susan (2011), "After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It", *Foreign Affairs* 90(3): páginas 104-117.

Sebenius, James K. (1983), "Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties", *International Organization* 37(2): páginas 281-316.

Secretaría de la OMC (2002), "Movimiento de personas físicas (modo 4) en el marco del AGCS", Simposio conjunto de la OMC y el Banco Mundial, Ginebra, 11 y 12 de abril de 2002.

Secretaría del GATT (1987), *Artículo XXXV; Nota de la Secretaría*. Documento MTN.GNG/NG7/W/30.

Semmel, Bernard (1970), *The Rise of Free Trade Imperialism; Classical Political Economy of the Empire of Free Trade and Imperialism 1750-1850*. Cambridge: Cambridge University Press.

Servan-Schreiber, Jean-Jacques (1967), *Le Défi Américain*. París: Editions Denoel.

Shaffer, Gregory (2005a), "Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Contexts", en Petersmann (2005a).

Shaffer, Gregory (2005b), "Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach", en Barnett y Duvall (2005).

Shaffer, Gregory C. y Ricardo Meléndez-Ortiz (editores) (2010), *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shaffer, Gregory C., Michelle Ratton Sanchez Badin y Barbara Rosenberg (2010), "Winning at the WTO: The Development of a Trade Policy Community within Brazil", en Shaffer y Meléndez-Ortiz (2010).

Siebert, Horst (2000), "What Does Globalization Mean for the World Trading System?", en Organización Mundial del Comercio (2000).

Siracusa, Joseph M. (2006), "John Howard, Australia, and the Coalition of the Willing", *Yale Journal of International Affairs* 1(2): páginas 39-49.

Smith, Adam (1776) [edición en 1981], *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Indianápolis: Liberty Classics.

Smith, Carolyn C. (2006), *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*. CRA Order Code RS21004. Washington D.C.: Congressional Research Service.

Sociedad de Naciones (1942), *Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies*. Ginebra: Sociedad de Naciones.

Srinivasan, T.R. (2003), "The World Trade Organization: Should We Restructure or Retool?", The Bretton Woods Committee Critical Issues Forum. No publicado.

Stamper, Norm (2005), *Breaking Rank: A Top Cop's Exposé of the Dark Side of American Policing*. Nueva York: Nation Books.

Steger, Debra (2000), "The World Trade Organization: A New Constitution for the Trading System", en Bronckers y Quick (2000).

Steger, Debra (2002), "The Rule of Law or the Rule of Lawyers?", *Journal of World Investment* 3(5): páginas 769-792.

Steger, Debra (2009a), "The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform", *Journal of International Economic Law* 12(4): páginas 803-833.

Steger, Debra (editora) (2009b), *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

Steger, Debra y Natalia M. Shpilkovskaya (2009), "Internal Management of the WTO: Room for Improvement", en Steger (2009b).

Steinberg, Richard H. (2002), "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO", *International Organization* 56(2): páginas 339-374.

Stoeckel, Andrew y Hayden Fisher (2008), *Policy Transparency: Why Does it Work, Who Does it Best*. Kingston: Rural Industries Research and Development Corporation.

Stoler, Andrew L. (2003), "The Current State of the WTO", seminario sobre la UE, los EE.UU. y la OMC, Universidad de Stanford, 28 de febrero - 1° de marzo.

Stoler, Andrew L. (2008), "Breaking the Impasse: A Critical Mass Approach to Multilateral Trade Negotiations", Institute for International Trade. Adelaida: Universidad de Adelaida.

Sutherland, Peter (2005), "The Doha Development Agenda: Political Challenges to the World Trading System - A Cosmopolitan Perspective", en Petersmann (2005a).

Sutherland, Peter, Jagdish Bhagwati, Kwesi Botchwey, Niall FitzGerald, Koichi Hamada, John H. Jackson, Celso Lafer y Thierry de Montbrial (2004), *El Futuro de la OMC: Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Szasz, Paul C. (2001), *Alternative Voting Systems in International Organizations and the Binding Triad Proposal to Improve UN General Assembly Decision*. Monografía 17. Nueva York: Center for UN Reform Education.

Taylor, Annie y Caroline Thomas (editoras) (1999), *Global Trade and Global Social Issues*. Nueva York: Routledge.

The Economist (1999), "Enough is Enough", 10 de julio de 1999.

Torres, Raúl (2012), "Use of the WTO Trade Dispute Settlement Mechanism by the Latin American Countries: Dispelling Myths and Breaking Down Barriers", Documentos de trabajo preparados por funcionarios de la OMC ERSD-2012-03. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.

Van den Bossche, Peter (2009), "Non-Governmental Organizations and the WTO: Limits to Involvement?", en Steger (2009b).

Van Leeuwen, F. (2000), "Education and the Wealth of Nations", *Education International Quarterly* 6(1).

VanGrasstek, Craig (1997), "Is the Fast Track Really Necessary?", *Journal of World Trade* 31(2): páginas 97-123.

VanGrasstek, Craig (2000), "US Plans for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority", *The World Economy* 23(5): páginas 673-700.

VanGrasstek, Craig (2003), "Peace, Security, and Middle East Trade: Is Discrimination the Problem or the Solution?", *Journal of World Investment* 4(5): páginas 737-766.

VanGrasstek, Craig (2006), "Treatment of Cultural Goods and Services in International Trade Agreements", en Alonso Cano (2006).

VanGrasstek, Craig (2013), *Dereliction of Duties: The Rise, Fall, and Possible Rebound of U.S. Trade Policy*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

VanGrasstek, Craig y Pierre Sauvé (2006), "The Consistency of WTO Rules: Can the Single Undertaking Be Squared with Variable Geometry?", *Journal of International Economic Law* 9(4): páginas 837-864.

VanGrasstek, Craig y Stephen Lande (1986), *The Trade and Tariff Act of 1984: Trade Policy in the Reagan Administration*. Lexington: Lexington Books.

Verikios, George y Xiao-Guang Zhang (2001), "Global Gains from Liberalising Trade in Telecommunications and Financial Services", Productivity Commission Staff Research Paper. Canberra: Productivity Commission.

Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace.

Wang, Lee-Rong, Chung-Hua Shen y Ching-Yang Liang (2008), "Financial Liberalization under the WTO and Its Relationship with the Macro Economy", en Ito y Rose (2008).

Weekes, John M. (2004), "The External Dynamics of the Dispute Settlement Understanding: An Initial Analysis of Its Impact on Trade Relations and Trade Negotiations", en Julio Lacarte y Jaime Granados (editores), *Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches*. Londres: Cameron & May.

Weiler, Joseph H.H. (2001), "The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on WTO Dispute Settlement", en Porter *y otros* (2001).

Weintraub, Sidney (2004), "Lessons for the Chile and Singapore Free Trade Agreements", en Schott (2004).

Weiss, Joshua y Sarah Rosenberg (2003), *Sequencing Strategies and Tactics*, en www.beyondintractability.org/essay/issue_segmentation.

Weston, Ann y Valentina Delich (2000), "Settling Trade Disputes After the Uruguay Round: Options for the Western Hemisphere", Latin American Trade Network Working Paper Number 10. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Whitehead, Alfred North (1979), *Process and Reality: An Essay in Cosmology*. Nueva York: Free Press. (Publicado originalmente en 1928.)

Wiktor, Christian L. (editor) (1976), *Unperfected Treaties of the United States of America, 1776-1976*. Nueva York: Oceana Publications.

Winham, Gilbert (1992), The Evolution of International Trade Agreements. Toronto: University of Toronto Press.

Wolfe, Robert (1996), "Global Trade as a Single Undertaking: The Role of Ministers in the WTO", *International Journal* 51(4): páginas 690-709.

Wonnacott, Paul y Mark Lutz (1989), "Is There a Case for Free Trade Agreements?", en Schott (1989).

Wu, Yuan-li (1952), *Economic Warfare*. Nueva York: Prentice-Hall.

Yarbrough, Beth V. y Robert M. Yarbrough (1986), "Reciprocity, Bilateralism, and Economic 'Hostages': Self-Enforcing Agreements in International Trade", *International Studies Quarterly* 30(1): páginas 7-21.

Yi-chong, Xu y Patrick Weller (2004), *The Governance of World Trade: International Civil Servants and the GATT/WTO*. Cheltenham: Edward Elgar.

Yong, Wang (2002), "China's Stakes in WTO Accession: The Internal Decision-Making Process", en Holbig y Ash (2002).

Young, Bob (2007), "City to Pay $1 Million to Settle Lawsuit over WTO Arrests", *Seattle Times*, 3 de abril de 2007.

Yu, Geoffrey (2011), "Future Trends in Intellectual Property and Impact on Trade and Development", en Lim y Liang (2011).

Yusuf, Abdulqawi A. (1980) "'Differential and More Favourable Treatment': The GATT Enabling Clause", *Journal of World Trade Law* 14(6): páginas 488-507.

Zahrnt, Valentin (2009), "The WTO's Trade Policy Review Mechanism: How to Create Political Will for Liberalization?", ECIPE Working Paper Number 11/2009. Bruselas: European Centre for Political Economy.

Zoellick, Robert B. (2001), "Countering Terror with Trade", *Washington Post*, 20 de septiembre de 2001.

Zoellick, Robert B. (2003), "America Will Not Wait", en www.fordschool.umich.edu/rsie/acit/TopicsDocuments/Zoellick030921.pdf.

Siglas y acrónimos

ACP	África, el Caribe y el Pacífico
ACR	acuerdo comercial regional
Acuerdo MSF	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Acuerdo sobre la OMC	Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio
Acuerdo sobre las MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
Acuerdo sobre los ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ACWL	Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC
AEC	arancel exterior común
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGDC	ayuda interna global causante de distorsión del comercio
AGOA	Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (Estados Unidos)
AIE	acuerdo de integración económica
ALC	acuerdo de libre comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMF	Acuerdo Multifibras
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversiones
AMNA	acceso a los mercados para los productos no agrícolas
AMUMA	acuerdo multilateral sobre el medio ambiente
APEC	Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ATI	Acuerdo sobre Tecnología de la Información
ATPA	Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (Estados Unidos)
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BRICS	el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y los Estados Unidos
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBERA	Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (Estados Unidos)

CCI	Cámara de Comercio Internacional
CCM	Consejo del Comercio de Mercancías
CCMA	en Sesión Extraordinaria Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria
CCS	Consejo del Comercio de Servicios
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CEPE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales
COI	Comité Olímpico Internacional
CPC	Clasificación Central de Productos
CWR	Centro William Rappard
DEG	Derecho Especial de Giro
ECIPE	European Centre for International Political Economy
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FFGPDD	Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo
FIPOI	Fundación de Inmuebles para las Organizaciones Internacionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GI	indicación geográfica
GRULAC	Grupo de América Latina y el Caribe
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICITE	Iniciativa Internacional de Colaboración en materia de Comercio y Empleo
ICITO	Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio
ICTSD	Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible
IDE-JETRO	Instituto de Economías en Desarrollo - Organización de Comercio Exterior del Japón
IMPACT	Grupo Especial Internacional contra la Falsificación de Productos Médicos (OMS)
ISEAS	Instituto de Estudios de Asia Sudoriental
ITC	Centro de Comercio Internacional
ITI	Consejo de la Industria de Tecnología de la Información
LMG	Grupo de Países Afines
LSE	London School of Economics
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGA	medida global de la ayuda
MIC	Mecanismo de Integración Comercial (FMI)
MIM	Marco Integrado mejorado
MSE	mecanismo de salvaguardia especial
MSF	Médicos sin Fronteras

MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
NMF	nación más favorecida
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OEPC	Órgano de Examen de las Políticas Comerciales
OIC	Organización Internacional de Comercio
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PDD	Programa de Doha para el Desarrollo
PIB	producto interior bruto
PMA	países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RTAA	Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos (Estados Unidos)
SA	Sistema Armonizado
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SGE	salvaguardia especial para los productos agrícolas
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SGPC	Sistema Global de Preferencias Comerciales
SI-ACR	Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales
STDF	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UIP	Unión Interparlamentaria
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USTR	Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales

Índice

Abbott, Roderick, 629, 660
Abi-Saab, Georges Michel, 629–30
Abjasia, 160
abogados, 256, 264, 266, 630–1, 634, 648–9, 652, 655–8
Abouyoub, Hassan, 573–4
acceso a los mercados, 275, 331–3, 374–5, 456–8, 464–6, 496–9, 504, 521–4
  para los productos no agrícolas (AMNA), 115, 125–9, 348–9, 456–9, 462, 464, 494–5, 504
acceso libre, 174, 443, 493, 523, 526
acceso preferencial, *see* preferencias
acción colectiva, 71, 616
acero, 154, 214, 241, 281–2, 307, 345, 398, 516
ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), 97
ACNUR, *see* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
acontecimientos, 171, 205, 417, 423, 454–5, 546, 606, 618
ACP, *see* países ACP
ACR (acuerdos comerciales regionales), 510–11, 514–19, 521–2, 528–32, 543–4, 546–7, 549–50, 608–9
  clasificación, 511
  como elemento de presión y como elemento de relación, 538–40
  como instrumentos de alta política, 535–8
  como precedentes y como retrocesos, 543–6
  economía de los, 512–14
  notificados a la OMC, 515, 517
  política de los, 534–47
  preferencias y sistema multilateral, 540
  requisitos que deben cumplir, 528–30
ACTA, *see* Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación
activación, 469, 495, 497, 499
  niveles de, 468, 497–8
actuación, 4, 96, 262, 359, 383, 622
  margen de, 142, 220, 359, 410, 613
Acuerdo Antidumping, 275, 278–9, 302, 402, 444, 507
Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA), 244–5, 619
Acuerdo de Asociación ACP-CE, 532, 657
Acuerdo de Asociación Transpacífico, 339, 520, 546
acuerdo de Blair House, 485
Acuerdo de Cotonú, 442–3
Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, *see* Acuerdo MSF
Acuerdo de Marrakech (Acuerdo sobre la OMC), 73, 77, 151–2, 172–3, 197, 199–200, 230–3, 367–8
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, *see* AGCS
Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino, 339
Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos, 339
Acuerdo MSF (Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), 183, 299, 301, 306
Acuerdo Multifibras (AMF), 525–6
Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI), 195, 417
Acuerdo sobre Compras del Sector Público, 52, 194
Acuerdo sobre Contratación Pública, 86, 339, 362, 401–2, 609
  revisión, 392–7
Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, 339, 345, 362, 609
Acuerdo sobre la OMC, *see* Acuerdo de Marrakech
Acuerdo sobre las MIC, 51, 195, 290, 402, 417–18
Acuerdo sobre los ADPIC, 50–1, 116, 183, 192, 196, 385–92, 402–3, 473
Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, 10, 42, 50, 87, 183, 385, 417, 473

Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), 169, 418–19, 525, 639
Acuerdo sobre Normas de Origen, 87, 169, 402
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, 52, 169, 184, 302, 401, 638
Acuerdo sobre Salvaguardias, 86, 279, 282
Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, 81, 86, 149, 302, 304, 384, 441, 444–5
Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), 339, 345, 366–7, 379–82, 412, 414, 422, 610
acuerdos bilaterales, 4, 41–3, 152, 228, 509–10, 534, 536, 542–3
acuerdos comerciales, 4, 240, 243–4, 262, 336, 532, 637
  regionales, 481–2, 511, 548–9, 609, 621
acuerdos comerciales regionales, *see* ACR
acuerdos de alcance parcial, 510–11, 517–18, 520
acuerdos de integración económica (AIE), 511
acuerdos de la Ronda Uruguay, 79, 84–7, 158, 168, 278, 280–1, 367, 383
acuerdos de libre comercio, *see* ALC
acuerdos diferenciados, 335–6
acuerdos discriminatorios, 22–3, 509–10, 514, 537, 540, 546, 606, 609
acuerdos en tiempo de guerra, 45–7
acuerdos facultativos, 339–41
acuerdos multilaterales, 365, 436, 510, 512, 541, 543, 609–10, 612
acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, *see* AMUMA
acuerdos plurilaterales, 334, 339–41, 396, 522, 608–10
acuerdos preferenciales, 85, 201, 513, 528, 535, 626
acuerdos sobre productos básicos, 46, 50, 87, 259
acuerdos Sur-Sur, 515, 546
acumulación progresiva, 433, 482, 579, 622
ACWL, *see* Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC
adhesiones, 95, 121–4, 131–64, 364–6, 374–5, 397, 399, 592
  China y Taipei Chino, 154–7
  cómo se realizan, 132–40
  compromisos en el marco de AGCS, 143–4
  compromisos sobre mercancías, 142
  condiciones acordadas, 140–50
  cuestiones políticas, 150–60
  duración de las negociaciones, 140
  frecuencia y duración de los procesos de adhesión, 138–40
  herencia del GATT, 133–6
  Israel, el boicot de la Liga Árabe y los Estados Unidos, 157–9
  y Ley Jackson-Vanik, 150–4
  países exportadores de petróleo, 147–50
  pendientes, 131, 147, 164, 616
  PMA (países menos adelantados), 144–7
  por orden de finalización, 140
  proceso de adhesión, 136–8
administración, 241–3, 379, 541, 551, 553–4, 556, 580–2, 632–4; *see also* dirección
administración pública, 40, 637–8, 645–6, 651
ADPIC, *see* Acuerdo sobre los ADPIC
AELC (Asociación Europea de Libre Comercio), 179, 181, 633, 637, 641, 643, 645, 651
aeronaves civiles, 51, 339, 345, 362, 609
Afganistán, 162, 164, 634
África, 104, 292, 432, 488–9, 522–3, 525–6, 532–3, 648–9
África Meridional, 101, 179, 396, 417, 462, 516
África Oriental, 24, 101, 516, 645, 648
África Subsahariana, 34, 388, 523–4, 526
Agah, Yonov Frederick, 630
AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), 143–4, 357, 366–7, 369–71, 373–6, 403, 474–6, 479–80
  Protocolos anexos al, 369–79
AGOA, *see* Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África
agricultores, 45, 242, 357, 428, 472, 497
agricultura, 112–15, 125–9, 434–5, 457, 464–5, 485–6, 488–91, 636–8
  Conferencia Ministerial de Doha, 439–40
  Ronda de Doha, 464–5
agua, 142, 341–4, 349–51, 354, 363, 453, 462–3, 496–8
AIE, *see* acuerdos de integración económica
Albania, 117, 121, 126, 140–1, 395, 399, 404, 532
ALC (acuerdos de libre comercio), 22–3, 242–3, 456, 510–11, 516–18, 535–42, 545–6, 548–50
alcohol, 192, 224
Alemania, 32, 42, 44, 80, 99–100, 109, 111, 650
algodón, 43, 129, 255, 258, 485, 488–9, 491, 493
  aranceles al, 129
  y países ACP, 488–9
  Ronda de Doha, 472–3, 488–9
alianzas, 170, 423, 455, 487, 498, 538

alimentación, 10, 18, 167, 170, 176, 179, 181, 193
  adecuada, 176
alta política, 26, 150, 238, 455, 487, 534–5
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 97, 181
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 97, 594, 645–6
ambigüedad constructiva, 29, 157, 257, 407, 444, 447, 575–6
América Latina, 410–11, 442–3, 498–9, 535–6, 538, 572–3, 584, 650
AMF, *see* Acuerdo Multifibras
AMI, *see* Acuerdo Multilateral sobre la Inversión
Amigos de la Ambición, 115, 129
amigos de la presidencia, 439
Amigos de las Negociaciones Antidumping, 107, 117, 129, 444–5
Amigos de los Bienes Ambientales, 463
Amigos de los Peces, 103, 107, 117, 129
Amigos de los productos especiales, *see* G-33
AMNA, *see* acceso a los mercados para los productos no agrícolas
Amorim, Celso, 118, 486–7, 572, 630
AMUMA (acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente), 416, 427, 441–2
Andorra, 164, 545
Angola, 117, 121, 125, 147–8, 295, 362–3, 404, 563
Annecy, Ronda de, 46, 133–4, 214
antidumping
  Conferencia Ministerial de Doha, 443–5
  legislación, 117, 155, 273, 276, 278–80, 296, 434, 443
  leyes, 277–80, 291, 417, 422, 437, 489
  medidas, 136, 270, 277, 279–80, 303, 307, 482, 581
antiglobalización, 13, 385, 424, 435, 474
Antigua y Barbuda, 114–15, 117, 121, 126, 247, 255, 597, 603
antiguas colonias, 10, 41, 43, 116, 135–6, 229, 437, 442
APEC, *see* Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
apertura de los mercados, 4, 7, 16, 19–21, 25, 39, 44, 606
  justificación económica, 16–17
aplicación
  cuestiones relativas a la, 382–5
  Ronda de Doha, 482–4
Arabia Saudita, Reino de la, 132–3, 135, 137, 139, 148–9, 159, 161–3, 361–3
arancel externo común, 14, 46, 510–11, 529, 535, 549
aranceles, 9, 22, 350, 505, 510, 513, 523, 525
  aduaneros, 42, 86, 169, 172, 278, 326
  consolidados, 142, 209, 342–3, 350, 359, 363, 460, 496
Argelia, 148, 164, 632, 637
Argentina, 114–15, 117, 119, 121, 292–3, 361–2, 462, 655–6
Aristóteles, 219, 504
Armenia, 121, 126, 152, 154, 159–60, 163, 597, 603
  Turquía, 150, 159
artículos fabricados en las prisiones, 187, 259, 614
Asamblea General de las Naciones Unidas, 10, 40, 154, 174, 176, 236, 247–8, 492
ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental), 109
Ashton, Lady Catherine, 631
asistencia administrativa y jurídica, 263
asistencia técnica, 208, 211–12, 216, 255–6, 306, 448, 480, 483
Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, *see* ASEAN
Asociación Europea de Libre Comercio, *see* AELC
asuntos de solución de diferencias, 55, 57, 254, 256, 264–5, 271–2, 274–6, 279
ataque al World Trade Center, 435–8
ATI, *see* Acuerdo sobre Tecnología de la Información
ATPA, *see* Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos
ATV, *see* Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
Australia, 111–15, 283–5, 359–60, 362–4, 398–9, 517–19, 638, 643–4
Austria, 32, 119, 121, 125, 283, 285, 395, 404
Austria-Hungría, 42, 80
autodeterminación, 7, 14
autonomía, 10, 25, 137, 155, 168, 173, 177, 418
autoridad, 14, 26, 54, 119, 133, 240–1, 556, 570–1
ayuda alimentaria, 469–70
ayuda interna, 353–7, 361, 364, 367, 428, 464–5, 493, 496–7
  Ronda de Doha, 470–2
Ayuda para el Comercio, iniciativa, 170–1, 176, 189, 492
Azerbaiyán, 148, 164
Azevêdo, Roberto, 572, 660

Bacchus, James, 631
Bahamas, 164
Bahrein, 121, 128, 295, 305, 381, 399, 404, 478
Bail, Christoph, 64
baja política, 26, 150, 455, 536, 539
balanza de pagos, 86, 169, 188, 276, 279, 291, 307, 591
Bali, Conferencia Ministerial de, 321
Balladur, Édouard, 78
bananos, 81, 265, 290, 437, 442–3, 499–500, 532, 629
Banco Africano de Desarrollo, 189, 648
Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), 189, 636, 643, 658
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, 179
Banco Interamericano de Desarrollo, 21, 179, 189, 635, 637, 655
Banco Mundial, 81–2, 132–3, 167–70, 187–9, 227–8, 650, 652–3, 658
Bangladesh, 111, 121, 128, 235, 285, 294, 362, 526–7
Baptista, Luiz Olavo, 631
Barbados, 114–15, 117, 120–1, 126, 294, 305, 362, 404
Barfield, Claude, 231, 334
Barshefsky, Charlene, 94, 422, 425, 430, 437, 569, 632
BAsD, *see* Banco Asiático de Desarrollo
Bautista, Lilia R., 632
bebidas espirituosas, 116, 120, 473–4, 506
Beeby, Christopher, 632
Belarús, 164, 516
Bélgica, 32, 121, 125, 283, 285, 288, 634, 656
Belice, 40, 114, 117, 121, 126, 478, 597, 603
Benin, 114, 117, 121, 126, 211, 295, 597, 603
Berna, 118, 183, 593, 629, 641, 643, 657
Bhagwati, J., 39, 540
Bhatia, Ujal Singh, 119, 262, 290, 496, 498, 508, 632
Bhután, 162, 164
bienes ambientales, 422, 463
bienes públicos, 12–14, 620
bilateralismo, 540–1
binding, múltiples significados, 354
Birmania, *see* Myanmar
Blackhurst, Richard, 82, 570, 581, 587, 632–3
Blair House, acuerdo de, 49, 485
Blanco, Herminio, 572
bloque negro, 165, 424
bloqueo, situaciones de, 237–9
bloques, 46, 103, 106–10, 112, 119, 125, 129, 219
  composición, 111
  en la Ronda de Doha, 125–9
  regionales, 108, 125–8
boicot, 150, 157–9, 180
Bolivia, 114–15, 121, 126, 478, 486, 533, 597, 603
Boole, George, 3
Boonekamp, Clemens, 308, 319–20, 326, 633
Bosnia y Herzegovina, 151, 164, 238, 532
Botswana, 114, 117, 121, 127, 295, 362, 597, 603
Brasil, 31–5, 111–17, 258–9, 486–8, 496, 572, 630–1, 642
Bretton Woods, 42, 45, 168–9, 187, 213, 228, 591
BRICS, 110–11, 456, 487
Brittan, Leon, 69, 74, 78, 83–4, 448, 607, 626, 633
Brunei Darussalam, 121, 128, 295, 305–6, 362, 404, 597, 603
Bruselas, Conferencia Ministerial de, 66
Bryn, Kåre, 433, 633
Bulgaria, 121, 125, 159, 163, 285–6, 372, 597, 602
Burkina Faso, 114, 117, 121, 125, 488–9, 597, 603, 647–8
Burundi, 117, 121, 125, 295, 318, 362, 597, 603
Bush, George W., 69, 241–3, 281, 501, 537, 541, 639, 641

Cabo Verde, 117, 121, 127, 135, 161, 163, 597, 603
cabotaje, 73, 83, 378–9, 403, 444
CACR (Comité de Acuerdos Comerciales Regionales), 531, 652, 657
Cámara de Comercio Internacional (CCI), 199, 204, 626, 631, 634, 636
cambio climático, 179, 181, 336, 463, 612, 638
Camboya, 111, 121, 128, 399, 404, 526–7, 597, 603
Camerún, 115, 117, 121, 127, 295, 362, 597, 603
Canadá, 61–3, 281–6, 379–82, 475–8, 541, 562–4, 633–4, 657
Cancún, 94, 103–4, 396, 455–7, 461, 484–6, 488–9, 491–2
capacidad
  competitiva, 24, 535
  creación de, 170, 176, 208–10, 391, 396, 432, 480, 484
capital, 17, 19–20, 69, 93, 95, 105–6, 311, 314
carácter reservado de los documentos, 197–8, 215

CARIBCAN (países del Caribe del Commonwealth), 522, 532
Caribe, 34–5, 179, 253–4, 292, 432, 522–3, 525, 532–3
  Comunidad del, 107, 179, 516
CARICOM, *see* Comunidad del Caribe
Carlisle, Charles R., 82–3, 599, 659
Carta de La Habana, 46–7, 50, 85–7, 172–3, 228–9, 393, 509–10, 536
Carta de las Naciones Unidas, 39, 172, 198, 247
Carta del Atlántico, 42, 45
Cátedras OMC, 624
CBERA, *see* Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe
CCI, *see* Cámara de Comercio Internacional
CEDEAO, *see* Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
celebración de consultas, 57, 168, 177, 198–9, 267
Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (ACWL), 255–6, 341, 650
Centro de Comercio Internacional (ITC), 167, 170, 175, 179, 181, 597, 644, 648
Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, 169, 636, 652
Centro William Rappard, *see* CWR
CEPE, *see* Comisión Económica para Europa
Chad, 114, 117, 121, 125, 281, 291, 295–6, 597
Chang, Seung Wha, 633–4
Chatham House, 60
Checoslovaquia, 119, 124, 134, 151, 229, 549
Cheney, Richard, 413
Chile, 119–21, 161, 281–3, 538–40, 545–6, 548–9, 640–1, 645
China, 31–4, 119–27, 152–7, 273–4, 398–400, 517–20, 617–18, 656–8
  y Taipei Chino, 154–7
Chipre, 121, 125, 134, 136, 361–2, 395, 399, 404
Churchill, Winston, 42
CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), 97
ciencias políticas, 4, 37, 629–30, 632, 639, 641–4, 649–50, 657–8
Cinco Partes Interesadas, 103, 109
CIPF, *see* Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
circunstancias de extrema urgencia, 390
Clark, Helen, 626
clasificación central de productos (CPC), 360, 379
clasificación de los acuerdos comerciales regionales, 511
cláusula de habilitación, 511, 516–17, 521, 528, 531, 533–4, 549
cláusula de salvaguardia, 40
cláusula social, 414
cláusulas NMF, 10, 40, 43–4, 535
  incondicionales, 22, 44
clima de negociación, 108–9
Clinton, Bill, 153, 158, 365–6, 368–9, 380, 420–2, 425, 436–7
club de clubes, 611
CNC, *see* Comité de Negociaciones Comerciales
coaliciones, 91–129, 222, 332
  basadas en intereses comunes, 125–8
  bloques y foros, 106–11
  diplomacia de coalición, 100–106, 108, 112, 616
  formar y romper coaliciones mediante compensaciones y amenazas, 103–6
  con intereses defensivos, 114, 126
  con intereses ofensivos, 114, 125–6
  en la Ronda de Doha, 112–17, 125–9
  en las negociaciones sobre la agricultura, 112–14
  en las negociaciones sobre los productos no agrícolas, 115–17
  miembros que no están en ninguna coalición, 128
  Norte-Sur, 112–13, 117, 616
  de países que se interesan por las indicaciones geográficas, 117
Cobden, Richard, 6, 39, 42–3
Codex Alimentarius, 167, 169, 179, 184
Código de Subvenciones, 52, 81
coherencia, 58–60, 62, 64, 166–72, 188, 191, 193, 214–15
COI (Comité Olímpico Internacional), 156
colegialidad, 252, 262
Collor, Fernando, 642
Colombia, 114, 116–17, 119–21, 243, 245, 291, 293, 398–9
colonialismo, 10, 20, 134, 136, 537
colonias, antiguas, 10, 41, 43, 116, 135–6, 229, 437, 442
comercio
  desarrollo y discriminación, 20–3
  electrónico, 382, 399, 409, 545
  internacional, 82–3, 623–4, 629–30, 636–7, 641–2, 644–7, 654, 656–8
  libre, 22–3, 242–3, 510–11, 516–17, 537, 637, 645, 649–50
  de mercancías, 32–3, 209, 357–60, 401, 403, 555, 561–2, 623–4

poder e independencia, 23–5
preferencial, 513, 531, 533, 547
de servicios, 195–6, 357–60, 371–5, 401, 474, 478–9, 506, 644
transfronterizo, 49, 357–9, 372
Comisión Brandt, 174
Comisión Central para la Navegación del Rin, 5
Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 181
Comisión del Acuerdo de Cartagena, 650
Comisión del Codex Alimentarius, 169, 184
Comisión Económica para África, 648
Comisión Económica para Europa (CEPE), 179, 181, 651
Comisión Europea, 76–7, 448, 629, 633, 635, 637, 643, 647
Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO), 42, 46, 172–3, 199, 213, 220, 225, 657
Comisión Internacional para la Conservación del Atún, 179, 181
Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, 179, 181
Comisión Sutherland, 621, 642
Comisión Warwick, 233, 338
Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR), 531, 652, 657
Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), 73, 77, 225, 457, 489, 493, 505–8, 556
Comité de Valoración en Aduana, 384, 560
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 97
Comité Olímpico Internacional, *see* COI
common law, 118, 251, 253–4, 284–9, 292
Commonwealth, 43, 145, 179, 211, 522, 535, 647
Comoras, 162, 164
compartimento ámbar, 353–5, 357, 470–2
compartimento azul, 355, 471, 473, 487
compartimento rojo, 353, 355, 506
compartimento verde, 355, 357, 471–2
competencia, 373–6, 417–18, 429, 542, 544–5, 612–14, 635–7, 655–6
política de, 47, 50, 408, 411, 414, 417–18, 544–6, 612–14
competitividad, 36, 189, 384, 525, 535, 635
compromisos, 141, 143, 145–6, 297–8, 341–3, 353–60, 372–3, 458–60
Comunidad Andina, 179, 514, 650
Comunidad de Desarrollo del África Meridional, 101, 179, 396, 516
comunidad de la política comercial, 91–129, 583
en Ginebra, 92–100
Comunidad del Caribe (CARICOM), 107, 179, 516
Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), 179, 516, 648
Comunidad Económica y Monetaria de los Estados del África Central, 516
Comunidad Europea, *see* Unión Europea
concesiones, 84–5, 134, 182, 197–8, 344–5, 375–6, 440–2, 533–4
arancelarias, 37, 134, 136–7, 146, 341, 465
conciliación, 250–4, 428
condición de observador, 177–82
Conferencia de La Habana, 46, 50, 172, 393
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *see* UNCTAD
Conferencia Económica de Londres, 42
Conferencia Internacional de Paz celebrada en La Haya, 5
Conferencia Ministerial de Bali, 321
Conferencia Ministerial de Bruselas, 66
Conferencia Ministerial de Cancún, 94, 103, 109, 112, 455, 484–92, 539, 542
algodón y países ACP, 488–9
colapso y consecuencias, 490–2
propuesta de los Estados Unidos y la UE sobre la agricultura y aparición del G-20, 485–8
temas de Singapur, 489–90
Conferencia Ministerial de Doha, 203, 205, 237, 388–9, 409, 413, 415, 438–47
agricultura, 439–40
antidumping, 443–5
desenlace, 445–7
temas de los países desarrollados, 440–2
temas de los países en desarrollo, 442–3
Conferencia Ministerial de Ginebra, 182, 382–3, 397, 409, 480
Conferencia Ministerial de Hong Kong, 182, 208, 211, 378, 455, 470, 492
Conferencia Ministerial de Marrakech, 47–8, 394
Conferencia Ministerial de Montreal, 49, 58, 261, 307–8, 313
Conferencia Ministerial de Seattle, 109–10, 207–8, 382–3, 419–31, 438, 569, 574, 584
batalla exterior, 423–5
batalla interior, 425–7
colapso, 430–1
trabajos preparatorios, 421–2
Conferencia Ministerial de Singapur, 102, 187, 306, 375, 380, 396, 401–2, 412–21
temas de los países en desarrollo, 418–19

temas originales y finales, 414–16
temas planteados por los países desarrollados, 417–18
confianza, 68, 337, 426, 432, 467–8, 554, 560, 577
confidencialidad, 64, 168, 213, 287, 428, 566
conflictos, 166, 168, 173, 185, 191, 196, 388–9, 410–12
directos, 167, 190
Congo, 117, 121, 123, 126–7, 295, 362, 597, 603
Congreso, 45–7, 65–9, 79–80, 152–3, 240–5, 436–7, 450, 502–3
Congreso de Viena, 5
consejeros, 633, 635, 638–40, 643, 649, 657–8
Consejo de la Industria de la Tecnología de la Información, *see* ITI
Consejo de los ADPIC, 120, 390–1, 473, 562, 630, 638
Consejo de Seguridad, 34, 107, 154, 182–3, 226, 247–8, 549, 559–60
Consejo Económico y Social, 198–9, 215, 229, 239, 246, 651
Consejo General, 177–8, 382–4, 431–3, 559–63, 567–9, 574–5, 637–8, 644–8
presidentes, 36, 431–2, 561, 567–9, 629
consenso, 21–2, 68–72, 221–2, 228–34, 236–7, 445–6, 564–6, 574–6
explícito, 396, 446, 480, 490
inverso, 55, 250
en la práctica, 232–3
conservación de los recursos naturales agotables, 259
consolidaciones, 142, 341, 344, 350, 352, 360, 526, 535
consultas, celebración de, 57, 168, 177, 198–9, 267
consumidores, 13, 16, 18–19, 28, 43, 192, 209, 386–7
consumo
en el extranjero, 358–9, 372
interno, 465, 495
contabilidad, 209, 371, 476, 479
contingentes, 346, 354, 418–19, 493, 522–6, 606–7, 611, 619
aplicados a los textiles y las prendas de vestir, eliminación gradual de los, 367, 524–7
arancelarios, 303, 346, 384, 465, 467, 505
continuidad, 5, 133, 273, 331, 409, 459, 559
contratación pública, 392–4, 396–7, 399–401, 414, 418, 479, 544–5, 637
contribuciones, 132, 172, 212, 591–3, 601
contribuciones atrasos en el pago, 593
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 220, 236
Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), 167, 179, 183–4
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Convenio de Basilea, 179
Convención para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales, 5
Convenio de Estocolmo, 179, 181
Convenio de Ginebra relativo a la prohibición y restricción de las importaciones y exportaciones de ciertos productos estupefacientes, 42
Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, 9, 42, 196
Convenio de Róterdam, 179, 181
Convenios de Lomé, 532, 647
cooperación, 168, 177–9, 188, 196, 198–200, 585–6, 635, 651–2
con organizaciones no gubernamentales, 177, 199
técnica, 176, 189, 212, 419, 428, 582, 651
coordinación, 167, 169–70, 419–20, 618, 620, 624, 644, 649–50
estrecha, 166, 558
coordinadores, 77, 640, 643, 649, 654–5
corchetes, 99, 408, 421, 434, 461–2, 466, 473, 480–2
Corea
República de, 111–12, 119–21, 380–2, 397–9, 429, 459–60, 504–5, 641–2
República Democrática Popular de, 95, 649
Cornwell, Dean, 595
correo electrónico, 213, 374
correo vocal, 374
corrientes comerciales, desviación de las, 22, 509, 513, 547
corrupción, 393, 612
Corte Internacional de Justicia, 10, 169, 630
Corte Permanente de Arbitraje, 5, 631, 642
Costa Rica, 98, 117, 119–21, 398–9, 441–2, 562–3, 637, 652
Côte d'Ivoire, 114–15, 117, 121, 127, 294, 318, 362, 404
Cotonú, Acuerdo de, 442–3
CPC, *see* clasificación central de productos
creación de capacidad, 170, 176, 208–10, 391, 396, 432, 480, 484
creación de organizaciones internacionales, 9–11

crecimiento, 21, 30, 59, 99, 165, 373, 381, 516
económico, 373, 416, 436, 475, 643
créditos a la exportación, 214, 469–70, 649
crestas arancelarias, 346–8, 458–60, 466
crisis financiera, 58, 103, 110, 211, 322–4, 328, 502, 508
Croacia, 121, 127, 135, 163, 399, 404, 597, 602
Croome, John, 61, 83, 226, 327
Crosbie, Bill, 62, 66, 214, 634
Crosbie, John, 62, 634
Crucé, Émeric, 39
Cuadrilateral, 30–1, 52–3, 61–2, 64, 106–11, 139, 141, 281–2
Cuatro del Algodón, 114, 129, 211, 255, 258, 472, 489
Cuba, 114–15, 117, 120–1, 127, 246, 404, 598, 602
cultura, 10, 15, 18, 46, 166, 183, 189–90, 614
política, 39, 186, 250–2, 254, 565
Cumbre del Milenio, 523
cumplimiento de las normas, 26, 29, 54, 167, 182–3, 214, 257, 297–8
cuotas, 86, 318, 521, 526–7, 591
cursos de formación electrónica, 212
cursos presenciales, 212
CWR (Centro William Rappard), 208, 223, 594–5

Davos, 324, 504, 575
De Gucht, Karel, 634
De Schutter, Olivier, 176–7
Decisión relativa a las Medidas en Favor de los Países Menos Adelantados, 86, 169, 523
Decisión relativa a los procedimientos de notificación, 301–3, 401
Declaración de Brasilia, 487, 507
Declaración de Filadelfia, 186
Declaración Económica de Houston, 72, 82
Declaración Ministerial de Doha, 407–8, 434, 443–4, 464, 469–70, 472–5, 480, 482–3
Declaración Ministerial de Punta del Este, 52–3, 58–9, 70, 81
Declaración Ministerial de Singapur, 396, 419
Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información, 380
Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, 49, 80, 312
Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, 192, 387–92
defensa comercial, 117, 324
deflación, 50, 87
degradación del medio ambiente, 416, 523
democracia, 219, 225, 557, 615–16, 618–19, 635, 656
entre los Miembros, 615–18
en los Miembros, 618–21
representativa, 92, 618
dependencia del comercio, 24, 31–3, 40, 177, 246
Derbez, Luis Ernesto, 237–8, 389, 439, 484–5, 490–2, 572, 634
derecho continental, 251, 253–4, 285–9, 292
derecho internacional, 3, 5–7, 14, 29, 184–5, 630–1, 652, 656
orígenes, 7–9
derecho mercantil, 29–30, 631, 633–4, 636, 648–50, 652, 654–6
derechos antidumping, 50, 86, 276, 278–9
derechos compensatorios, 50, 81, 86, 276–81, 291, 302, 481, 656
derechos de propiedad intelectual, 10–11, 46–7, 49–51, 56–7, 87, 182–3, 544–5, 560–1
derechos laborales, 50, 87, 411, 414–15, 425–6, 545
derogación de las Leyes del Maíz, 42, 80
desafío económico, 30–3
desafío jurídico, 28–30
desafío político, 33–6
desarrollo, 20–2, 101–8, 173–6, 458–62, 464–73, 520–2, 641–6, 648–56
económico, 3, 20, 86, 179, 224, 647, 649–51, 657
estrategias de, 20–1, 36, 110, 488, 607
desviación de las corrientes comerciales, 22, 509, 513, 547
diagrama de Venn, 109
Dickens, Charles, 407
Diez Mandamientos, 578
diferencias
sobre diferencias, 276–7
objeto de las, 57, 273
solución de, *see* solución de diferencias
see also ESD
difusión, 197, 215, 301, 322, 385, 512, 542, 619–20
Dinamarca, 121, 125, 293, 381, 415, 427, 598, 601
diplomacia, 39, 100–102, 105, 108, 110, 112, 222, 233–4
de bloques, 110
de coalición, 100–106, 108, 112, 616
dirección, 555, 557, 559, 561, 563, 565, 567, 569
capacidad, 557–9

Directores Generales, 569–82
Directores Generales Adjuntos, 582–6
jefes de gabinete, 582–6
organización, 555–7
presidentes, 559–69
presupuesto, 591–3
Secretaría, 586–91
tensiones en la OMC, 554–9
Directores Generales, 168–70, 172–3, 222–5, 554–6, 568–87, 598–9, 647–8, 658–60
elección, 571–4
estilos de liderazgo, 577–80
niveles de interacción entre los directores generales y los Miembros, 580–2
recurrente campaña latinoamericana para el puesto de Director General, 572
selección después de 1999, 574–7
Directores Generales Adjuntos, 77, 558–9, 582–6, 598–600, 629, 651, 653, 658–60
directrices, 145–6, 182, 197, 200, 204, 475, 479, 561
discriminación, 20, 23, 38, 43, 188, 192, 394, 402
cuestiones de carácter jurídico, 527–34
en las etapas del GATT y de la OMC, 514–27
y preferencias, 509–49
distorsión del comercio, 353, 355, 357, 434, 440, 464, 470–1, 497
diversidad, 36, 114, 190, 434, 459, 589, 618
biológica, 179, 181, 402
política, 421
dividendo de la paz, 8, 11, 607
División de Asuntos Jurídicos, 286, 632, 650
División de Información y Relaciones Exteriores, 165, 205, 207–8, 216, 557, 650
División de Servicios, 105, 406, 555, 639, 644
divulgación, 116, 208
activa, 324
Djibouti, 117, 121, 125, 295, 362, 404, 597, 603
do Prado, Victor, 595, 635
doctorados, 93, 638, 641, 643, 647, 656
honoris causa, 631, 633
documento W52, 116–17, 128–9
Doha, *see* Conferencia Ministerial de Doha; Programa de Doha para el Desarrollo (PDD); Ronda de Doha
Dominica, 96, 114–15, 117, 120, 122, 127, 597, 603
Dumbarton Oaks, 42, 46, 228
dumping, 275, 280, 434, 482
Dunkel, Arthur, 48–9, 62–3, 65–6, 75–7, 82–3, 223–4, 307–8, 659
economía de los ACR, 512–14
economía de mercado, 21, 110, 119
economía mundial, 21, 30–1, 34, 175, 657
economía política, 5, 17, 24, 41, 249, 385, 458, 605
economías emergentes, 30–1, 33, 35–6, 343, 345, 351, 410, 617–18
economías en transición, 35, 110, 114, 129, 635, 643
economías pequeñas y vulnerables, 115, 117, 120, 129, 460, 462, 465, 468
economistas, 9, 22–3, 36–8, 353–5, 509–10, 512–14, 540, 625
Ecuador, 114, 116–17, 122, 127, 285, 291, 293, 442–3
educación, 10, 13, 15, 18, 181, 189, 284, 287
eficacia, 59, 104, 226, 256, 384, 419, 445, 483
Egipto, 102, 105, 111–12, 114, 362–3, 629–30, 644, 646
Ehlermann, Claus-Dieter, 229, 232, 234, 635–6
El Salvador, 114–15, 117, 120, 122, 126, 399, 404, 411
elección entre litigar y negociar, 255–8
eliminación gradual de los contingentes aplicados a los textiles y las prendas de vestir, 367, 524–7
El-Naggar, Said, 646
embajadores, 94, 118, 155–6, 432–3, 454–5, 554–6, 563–6, 575–84
Emiratos Árabes Unidos, 122, 128, 147–8, 159, 295, 381, 404, 537
empleo, 87, 92, 171–2, 186, 189, 195–6, 332, 621
informal, 171
pleno, 87
empresas comerciales del Estado, 85, 300, 303, 393, 469–70
energía, 147, 174, 475, 477, 479, 638, 642, 647
enfermedades, 183, 191–2, 355, 385–6
enseñanza, 143–4, 263, 476–7, 479, 654
Entendimiento sobre Solución de Diferencias, *see* ESD
EPC, *see* exámenes de las políticas comerciales
equidad, 226, 338
Equipo de Tareas de Alto Nivel, 170
Eritrea, 95
Erwin, Alec, 434, 439
ESD (Entendimiento sobre Solución de Diferencias), 250, 252, 261, 263–7, 269–70, 276–7, 279–81, 316–17
funcionamiento, 258–67
reajustes en el funcionamiento, 264–7

utilización, 267–70
Eslovaquia, 134, 381, 530
Eslovenia, 122, 125, 285–6, 372, 381, 395, 399, 404
espacio político, 35, 176
España, 99–100, 122, 125, 134, 380–1, 590, 637, 644
especialización, 16, 39
estadísticas, 171, 188, 194, 557, 582, 587, 589, 623
descriptivas, 250, 267–8, 277
Estados Unidos, 42–7, 65–84, 235–44, 278–88, 493–502, 517–27, 534–46, 637–46
Congreso, 45–7, 65–9, 79–80, 152–3, 240–5, 436–7, 450, 502–3
y Israel, 157–9
Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, 42, 45
Ley de Aranceles Hawley-Smoot, 42–3, 45, 322
Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA), 522, 525, 532–3
Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA), 522, 532–3
Ley Jackson-Vanik, 150, 152–3, 157, 162
Ley Jones, 73, 83
Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), 522–3, 525–6, 532–3
postura sobre la OMC, 67–9
potestad negociadora, 239–44
Senado, 44, 236, 240, 248, 336
estilos de liderazgo, 577–80
Estonia, 122, 125, 135, 163, 381, 395, 399, 404
estrategias comerciales, 154, 189, 438
estrategias de desarrollo, 20–1, 36, 110, 488, 607
estructura institucional, 54, 61–2, 186, 554, 597, 606, 621
Etiopía, 162, 164, 644
ex República Yugoslava de Macedonia, 117, 122, 125, 361–2, 399, 404, 597, 603
exámenes de las políticas comerciales (EPC), *see* MEPC
excepciones generales, 50, 149, 191, 259, 614
expertos, 187, 196, 200, 209, 262, 265–6, 314, 648–9
exportaciones, 132–3, 163–4, 235, 279, 303, 307, 524, 527
expulsión, 237–9, 247, 336
extrema urgencia, circunstancias de, 390

facilitación del comercio, 396–7, 408, 411, 414, 490–2, 544–6, 608, 611
Ronda de Doha, 480–1
Falconer, Crawford, 284, 464, 494, 497, 636
falsificación, 193, 244
Fannie Mae, 502, 658
FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), 10, 167, 169–70, 179, 181, 183–4, 193
Federación de Rusia, 31–4, 132–3, 139–40, 148, 150, 152–4, 159–60, 235
y Georgia, 150, 159
Feliciano, Florentino, 636
FFGPDD (Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo), 211–12, 591
Fiji, 96, 114–15, 117, 119–20, 122, 127, 597, 603
Filipinas, 98–9, 114, 292–3, 396, 398–9, 443, 632, 636
financiación, 20, 188–9, 210–11, 266, 303, 324, 649, 658
Finlandia, 119, 122, 125, 212, 238, 285, 381, 405
FIPOI (Foundation des Immeubles pour les Organisations Internationales), 594–5
flexibilidad, 146, 220, 408, 467, 474, 495, 499, 504
FMI (Fondo Monetario Internacional), 64, 132, 166–71, 187–8, 226–8, 308, 586, 653
Fondo Común para los Productos Básicos, 169, 179, 645
Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo, *see* FFGPDD
Fondo Monetario Internacional, *see* FMI
Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, 193, 554
formación, 55–6, 210, 212, 216, 351, 631–2, 644, 646
fórmula estratificada, 348–9, 352, 465
fórmula suiza, 347–52, 361, 459–61, 466
fórmulas, 331–2, 341, 344, 346–9, 351–2, 459–62, 465–7, 472–3
consecuencias, 351–2
lineales, 209, 346–51
no lineales, 209, 346–51
Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), 64, 129, 380, 463, 634, 641, 645, 647
Foro de las Islas del Pacífico, 179, 181
Foro Económico Mundial, 504, 575, 611, 626
Foro Público, 204–5
foros, 46, 64, 103, 106–10, 129, 181–2, 193–5, 201
composición, 111
que parecen coaliciones, 108–9

Foundation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI), 594–5
Francia, 32, 42–3, 99–100, 536–7, 560, 590, 655–6, 658–60
franquicia arancelaria, 346, 430, 520, 523
Friedrich Ebert Stiftung, 208
fuerza militar, 13, 182
función judicial, 29, 252, 257, 614
función legislativa, 29, 252, 257, 555, 579, 614
funcionarios, 76, 97–8, 171–6, 314, 316–17, 586–7, 643–5, 649
  de los gobiernos, 212
  superiores, 108, 180, 227
funcionarios internacionales, 316, 553
fundamentos jurídicos, 4–6, 27, 531
  económicos y políticos, 4–5, 27
futuro, 605–27
  ideas, 624–5
  información, 621–4
  institución, 621–2
  negociaciones, 605–15
  soberanía, democracia y mercado, 615–21

G-2, 28, 109, 485, 617–18
G-5, 103, 107, 109, 222, 494, 504, 618
G-6, 103, 457
G-7, 63, 109–10, 119, 494, 498–9, 557, 617–18, 643
G-7+7, 222
G-8, 110–11, 119, 487, 569, 618, 647
G-10, 103, 113, 222, 488, 491
  antiguo, 103, 488, 491
G-20, 103–4, 107–8, 110–11, 113, 323–4, 464–6, 469–71, 485–8
G-20Plus, 103
G-21, 103, 486
G-22, 103
G-33, 107, 113–14, 120, 129, 467, 497
G-77, 103, 107, 110
G-90, 35–6, 110–12, 465, 547, 557
Gabón, 117, 122, 125, 295, 362, 405, 462, 603
Gambia, 117, 122, 125, 362–3, 399, 405, 597, 603
Ganesan, Arumugamangalam Venkatachalam, 636
Gardner, Booth, 413, 599
gas natural, 149–50
gases lacrimógenos, 165, 407, 424, 439
GC18, *see* Grupo Consultivo de los Dieciocho
geometría variable, 334, 339, 609–10
Georgia, 117, 122, 152, 154, 160, 163, 395, 399
  y Federación de Rusia, 150, 159
Gero, John, 637
gestión, 12, 582, 587, 631, 634, 636, 646, 649
Ghana, 115, 117, 122, 127, 295, 362, 405, 548
Ginebra
  Conferencia Ministerial de, 182, 382–3, 397, 409, 480
  problema de, 69, 244, 436, 502
Glenne, Eirik, 637
globalización, 18–19, 25, 27, 39, 171, 186, 424–5, 442
gobernanza, 6, 76, 392–3, 397, 543, 624, 654
gobiernos, 180, 215, 298, 300, 313–14, 319–20, 379–80, 386
González, Anabel, 426, 449, 572, 637
González, Arancha, 586, 589, 637
Gosper, Bruce, 494, 638
Gran Bretaña, *see* Reino Unido
Gran Depresión, 42, 45, 322
Gran Recesión, 322, 503, 606
Granada, 96, 114–15, 117, 122, 247, 295, 597, 603
Granadinas, 114–15, 117, 120, 124, 128, 295, 597, 603
Grecia, 122, 125, 293, 377, 381, 601
Greenpeace, 204, 423
Grosser, Tim, 118, 582, 599, 638
Grotius, Hugo, 5–7, 44, 625
GRULAC (Grupo de Países de América Latina y el Caribe), 563
Grupo ACP, 116
Grupo Africano, 111, 117, 128–9, 429, 449, 646, 652
Grupo AMNA-11, 115, 460
Grupo Buick, 103
Grupo Consultivo de los Dieciocho (GC18), 46, 81, 226–7, 246
Grupo de Cairns, 102, 108, 112–14, 119, 129, 337, 428, 486
Grupo de la Paix, 102, 112, 119, 261, 315
Grupo de los Dos, *see* G-2
Grupo de los Invisibles, 103, 108–9
Grupo de los Seis, *see* G-6
Grupo de Países de América Latina y el Caribe, *see* GRULAC
Grupo de países de ideas afines, *see* LMG
Grupo de Productos Tropicales, 103, 114, 129
Grupo Especial Internacional contra la falsificación de productos médicos (IMPACT), 193
Grupo Institucional, 70, 73–4, 78
Grupo LMG, *see* LMG

grupos
denominación, 103
especiales, 54–6, 184–5, 203–4, 250–1, 257–8, 260–8, 282–8, 556–7
informes, 55
regionales, 343, 432
Guatemala, 114–15, 117, 122, 127, 293, 305, 399, 405
guerra contra el terrorismo, 106, 413, 436, 438, 455, 487, 538
Guerra de los Treinta Años, 5, 7
guerra económica, 540, 570, 657
Guerra Fría, 8, 10–11, 14, 25–6, 28, 150–1, 154, 455–6
Guerras Napoleónicas, 43
Guinea, 117, 122, 125, 295, 362, 548, 597, 603
Guinea Ecuatorial, 162, 164
Guinea-Bissau, 96, 117, 122, 125, 247, 295, 597, 603
Guyana, 96, 114, 117, 122, 127, 247, 597, 603

Habana
Carta de La, 46–7, 50, 85–7, 172–3, 228–9, 393, 509–10, 536
Conferencia de La, 46, 50, 172, 393
habilitación, cláusula de, 511, 516–17, 521, 528, 531, 533–4, 549
Haití, 111, 114, 117, 122, 127, 362–3, 523–4, 526
Hamilton, Alexander, 5, 20, 520
Harbinson, Stuart, 290–1, 433–4, 439–40, 444, 446, 450–1, 568, 597–8
Hartridge, David, 223–4, 227, 246, 639
Hawley-Smoot, Ley de Aranceles, 42–3, 45, 322
hegemonía, 13, 24, 534–5
británica, 4, 24, 43
Henry, Patrick, 605
Hillman, Jennifer, 639
Hills, Carla A., 68, 639
Hobbes, Thomas, 100
Hoda, Anwarul, 77, 600, 639–40, 659
Homero, 453
Honduras, 114–15, 117, 120, 122, 381, 384, 398–9, 442–3
Hong Kong
China, 98–100, 119–20, 398–400, 464, 492–3, 626, 638, 653
Conferencia Ministerial de, 182, 208, 211, 378, 455, 470, 492
Hosokawa, Morihiro, 78
Hungría, 119, 122, 125, 285–6, 395, 398, 405, 410
Hussain Kamal, Yousef, 446, 569, 640

ICITO, *see* Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio
ideas, futuro, 624–5
IG, *see* indicaciones geográficas
igualdad, 4, 31, 37, 45, 64, 82, 161, 222
jurídica, 10, 23, 615
IMPACT, *see* Grupo Especial Internacional contra la falsificación de productos médicos
imparcialidad, 489, 554–6, 565, 599
Imperio Otomano, 159, 536
importación, 189, 193, 275–6, 384, 386, 467, 469, 524–5
importaciones, 20, 163–4, 324, 393–4, 442–3, 468–9, 505, 519–20
impuestos a la exportación, 303
incertidumbre, 166, 241, 279, 553, 621, 633
incoherencias, 167, 173
independencia, 23–4, 135–6, 143, 145, 160–1, 203, 263–4, 279
India, 33–5, 111–14, 387–9, 445–6, 496–500, 636–7, 639–40, 659–60
indicaciones geográficas (IG), 50, 87, 116–17, 120, 128–9, 403, 473–4, 506
coaliciones de países que se interesan por las, 117
Ronda de Doha, 473–4
Indonesia, 31–2, 114–15, 117, 119, 318, 372, 417, 419
industrialización, 20, 154, 514, 635
industrias incipientes, 174, 458
inflación, 50, 87
influencia, 25, 28, 31–2, 34–5, 75, 106, 201, 255
información, 200, 203–5, 207–8, 315–17, 379–80, 581–2, 585–6, 650
futuro, 621–4
infraestructura, 374, 377
Inglaterra, 16–17, 42, 45, 655; *see also* Reino Unido
ingresos, 40, 106, 114, 143, 224, 256, 376, 650
iniciativa Ayuda para el Comercio, 170–1, 176, 189, 492
inmunidades, 9, 65, 172, 570, 593
innovación, 192–3, 205, 214, 219, 566, 573, 644, 654
instituciones, 40–1, 91–2, 119, 166–8, 175, 185, 187, 553
integración, 14–15, 66, 76, 78, 190, 536–7, 649, 655–6
económica, 15, 24, 511, 537, 635

intercambio electrónico de datos, 160, 374
intereses comunes, 100, 107–8, 125–8, 171, 616
intereses defensivos, 112–15, 125–9, 332, 338, 348, 488, 496, 498
intereses económicos, 43, 141, 192, 385
intereses ofensivos, 66, 112–14, 125–9, 141, 222, 332, 411, 421
interpretación, 29, 63, 83, 184, 199, 259, 263, 288–9
  jurídica, 203, 287
intervención, 7, 20, 93, 186, 266, 272, 298, 380
inversiones, 49–51, 86, 195, 417–19, 440–1, 544–6, 636–7, 651–2
  medidas de salvaguardia de las, 86
investigaciones, 193–5, 209, 278–9, 386–7, 587, 646, 653, 657
  antidumping, 117, 280, 419
Invisibles, Grupo de los, 103, 108–9
Irán, 10, 148, 159, 164, 206, 548, 632, 637
Iraq, 104, 148, 159, 164, 455, 538, 548–9
Irlanda, 122, 125, 283, 285, 644, 647, 655, 659
Islandia, 114, 117, 119, 122, 285–6, 361–2, 395, 398–9
Islas Marshall, 95
Islas Salomón, 111, 117, 122, 125, 247, 295, 597, 603
Israel, 117, 120, 122, 161–2, 180, 182, 360–1, 398–9
  boicot de la Liga Árabe y Estados Unidos, 157–9
Italia, 32, 61–2, 109, 111, 549, 590, 640–1, 651–2
ITC, *see* Centro de Comercio Internacional
ITI (Consejo de la Industria de la Tecnología de la Información), 379
I-TIP, *see* Portal Integrado de Información Comercial

Jackson, John H., 60–2, 80–3, 227, 232, 236, 290–1, 625, 640
Jamaica, 114–15, 117, 120, 122, 301, 305, 362–3, 419
Janow, Merit, 640
Japón, 21, 30–3, 380–2, 395–9, 427–30, 459–60, 472, 475–8
Jara, Alejandro, 191, 214, 265–6, 402, 448, 582, 584–5, 660
jefes de gabinete, 582–6, 629
jerarquía, 94, 106, 184, 260
JJE (Junta de Jefes Ejecutivos), 169–70, 213
Johansen, Elin Østebø, 641
Jordania, 122, 126, 158, 163, 361–2, 597, 626–7, 629
judicialización, 29, 257, 261
Junta de Jefes Ejecutivos (JJE), 169–70, 213
juntas ejecutivas, 46, 156, 221, 225, 227, 646
jurisprudencia, 28, 250, 261–2, 264, 287, 289, 642
Juvenal, 297, 320

Kant, Immanuel, 5, 9
Kantor, Mickey, 74–5, 158–9, 380, 413, 641
Katz, Julius, 82, 312–15, 327, 641
Kazajstán, 148, 164, 516
Kenya, 102, 106, 114–15, 117, 429, 448–9, 644–6, 649
Kenyatta, Uhuru, 499
Kesavapany, K., 412–13, 641
Keynes, John Maynard, 27–8, 44
Kim, Chulsu, 573, 641, 659
Kiribati, 95
Kirk, Ronald, 642
Kituyi, Mukhisa, 485
Kohl, Helmut, 78
Kuwait, 122, 128, 148, 159, 295, 305, 381, 405

Lacarte, Julio, 70, 73–4, 78, 565–6, 570–2, 577, 598–600, 642
Lafer, Celso, 118, 642
Lampreia, Luiz Felipe, 35, 118, 415, 448, 635, 642
Lamy, Pascal, 323–5, 486–7, 491–4, 497–502, 507–8, 579–80, 582–3, 599–600
Lamy, Proyecto, 494–5, 578
Lavorel, Warren A., 77, 226, 599, 643, 659
legibilidad, 320–1
legislación antidumping, 117, 155, 273, 276, 278–80, 296, 434, 443
legitimidad, 29, 101, 104, 222, 534
Lesotho, 117, 122, 125, 161, 295, 362, 405, 417
Letonia, 111, 117, 122, 125, 135, 395, 399, 405
Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, 42, 45
Ley de Aranceles Hawley-Smoot, 42–3, 45, 322
Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA), 522, 525, 532–3
Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA), 522, 532–3
Ley Jackson-Vanik, 150, 152–3, 157, 162
Ley Jones, 73, 83
Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), 522–3, 525–6, 532–3
leyes antidumping, 277–80, 291, 417, 422, 437, 489
Leyes del Maíz, 6, 42–3, 45, 80
  derogación de las, 42–3, 80

liberalización, 34–5, 37–8, 188–9, 359–60, 370, 372, 542, 544
arancelaria acelerada, 429
autónoma, 7, 43, 334
comercial, 19, 24, 463, 510
competitiva, 438, 541–3, 610, 617
discriminatoria, 16, 22, 540
negociada, 43, 86
Liberia, 124, 162, 164
libertad de comercio, 4–5, 7, 10–11, 17–18, 22–3, 25, 42–3, 542
libertad de los mares, 5, 7
libertad de tránsito, 44, 85, 448, 480
Libia, 148, 159, 164, 548
libro azul, 156–7
licencias obligatorias, 387–8, 390–1
licenciatura, 93, 631, 634, 639–42, 645, 652
licitación, 394, 396–7
Licurgo, 24
liderazgo, 4, 11, 34, 37, 43–4, 48, 486–7, 615–17
estilos de, 577–80
Liechtenstein, 37, 114, 122, 127, 134, 136, 597, 603
Liga Árabe, 150, 154, 180, 182
boicot, 157–9
polémica con respecto a la condición de observador, 180–2
limitación de la producción, programas de, 355
limitaciones voluntarias, 303, 633
Linden, Åke, 64, 77
líneas arancelarias, 146, 342–3, 346, 460, 462–3, 465–8, 495, 497
listas negativas, 358
listas positivas, 357–8, 550
litigios, 81, 160, 250, 253–7, 274, 317, 328, 615
Lituania, 111, 122, 125, 135, 163, 395, 399, 405
LMG (Grupo de países de ideas afines), 102, 225, 410, 566
Long, Olivier, 310, 643, 659
Low, Patrick, 585, 588, 644
Luxemburgo, 123, 125, 212, 247, 381, 597, 601, 656–7

Macao, China, 115, 119, 123, 126, 399, 405, 597, 602
McDonald, John, 91
Macedonia, ex República Yugoslava de, 117, 122, 125, 361–2, 399, 404, 597, 603
Machivelli, Niccolò, 5
Madagascar, 114, 117, 123, 127, 294, 305, 597, 603
Major, John, 78, 581
Malasia, 31–2, 123, 125, 381–2, 396–7, 399, 411–12, 646–7
Malawi, 96, 117, 123, 125, 247, 294, 597, 603
Maldivas, 40, 111, 114–15, 120, 123, 126, 597, 603
Malí, 114, 117, 123, 125, 295, 362, 597, 603
Malta, 111, 117, 123, 125, 395, 399, 405, 597
Mamdouh, Hamid, 105, 119, 600, 644
Mandelson, Lord Peter, 94, 644
manipulación, 225, 565
Maquiavelo, 6
Maquinaria Negociadora Regional del Caribe, 96
Marchi, Sergio, 118, 575–6, 644
marco institucional, 61–5, 337
Marco Integrado mejorado (MIM), 170, 176, 210, 448, 547, 554
margen de actuación, 142, 220, 359, 410, 613
Marrakech, 47–9, 79, 81, 208, 394, 400, 646, 654
Conferencia Ministerial de, 47–8, 394
see also Acuerdo de Marrakech
Marruecos, 123, 125, 318, 361–2, 405, 410, 532, 537
Maruping, Anthony Mothae, 481
Marx, Groucho, 131
masa crítica, 232, 234, 334–6, 338–41, 345, 375, 380, 495
materialismo, 17
materias primas, 45, 174, 259, 345, 463
Mathur, Madan, 316, 583, 600, 644, 659
Matsushita, Mitsuo, 227, 645
Matus, Mario, 233, 555, 582, 597–9, 645
Mauricio, 112, 114–15, 117, 120, 123, 127, 398–9, 405
Mauritania, 117, 123, 125, 295, 597, 603
mayoría calificada, 221, 237, 244, 247, 576
mayoría reforzada, 230, 238
Mchumo, Ali Said, 421, 645
Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, *see* MEPC
Mecanismo de Integración Comercial, *see* MIC
Mecanismo de Salvaguardia Especial, *see* MSE
Mecanismo de Transparencia, 528, 530–1, 548–9
mediación, 250, 252, 556, 565, 582
medicamentos, 192, 385–6, 388–90, 392, 450
nuevos, 192, 386–7
Medida Global de la Ayuda, *see* MGA
medidas antidumping, 136, 270, 277, 279–80, 303, 307, 482, 581
medidas comerciales correctivas, 57, 272–7, 279, 307, 541, 543, 567, 634

Ronda de Doha, 481–2
medidas compensatorias, 81, 86, 136, 149, 302–4, 384, 441, 444–5
medidas de retorsión, 56, 81, 187, 249, 255–6, 258, 260–1, 378
medidas de salvaguardia, 86, 276–7, 281–2, 303, 310, 402, 623, 629
medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), 87, 97, 141, 183, 193, 298–9, 306, 383
medio ambiente, 401, 414–16, 423, 427–9, 440–1, 613–14, 644–5, 649–50
mensajería, 143–4
MEPC (Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales), 37–8, 48, 58–60, 189, 298–9, 307–22, 324–5, 530
  cantidad y calidad de los informes, 317–20
  evaluaciones, 320–2
  informes de examen de las políticas comerciales, los Miembros y las diferencias, 316–17
  negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT, 311–15
  propuestas presentadas antes de la Ronda Uruguay, 308–10
  utilización, 316–25
MERCOSUR (Mercado Común del Sur), 109, 129, 516, 631, 637, 655–6
México, 136, 389–90, 398–9, 572–3, 584–5, 634–5, 648–9, 653
MGA (Medida Global de la Ayuda), 353–7, 361, 364, 471–3
MIC (Mecanismo de Integración Comercial), 51, 188, 195, 290, 383, 402, 417–18
Micronesia, 95
miembros, 91–129
Miembros
  desarrollados, 345, 429, 465, 558
  iniciales, 121–4, 144, 269
  de reciente adhesión, 120, 129, 142, 462, 495, 505
  representación en Ginebra y participación, 95
  y representación permanente, 95–7
Mill, John Stuart, 41, 80, 247, 605
MIM, *see* Marco Integrado mejorado
miniconferencias ministeriales, 432, 437, 454–5, 457, 461, 484, 486, 493
minirreunión ministerial de julio de 2008, 493–503
  ayuda a la agricultura, acceso a los mercados y salvaguardias, 497–500
  colapso culpa, 500–502
  diferencia entre los tipos consolidados y los aplicados, 496–7
ministros, 93–4, 414–16, 418–21, 432–5, 437–40, 454–7, 490–2, 580–2
misiones, 96–100, 118, 210, 311, 320, 564, 637
  de ámbito general, 96–100, 119, 124, 555
  especializadas, 96–100, 124, 255
  permanentes, 95, 156–7, 211, 232, 635, 641, 646, 649
  no residentes, 121–4
modalidades de las negociaciones, 396, 441, 446
Mohamed, Amina, 645
Moldova, 117, 123, 127, 135, 152, 163, 522, 532
Mónaco, 95
monarquía, 557–8
Mongolia, 115, 123, 126, 152, 295, 305, 399, 405
monopolios, 374, 385
Montenegro, 123, 128, 135, 151, 238, 247–8, 399, 405
Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, 5, 80, 605
Montevideo, 648, 655
Montreal, Conferencia Ministerial de, 49, 58, 261, 307–8, 313
Moore, Mike, 420, 426–7, 430–2, 445, 450–1, 568–9, 571–4, 584
moral pública, protección de la, 259
motivos, 195–6, 213, 215, 279–81, 389, 442–4, 454–5, 468–9
  políticos, 151, 233, 400, 501, 587
  prácticos, 39, 544
movimiento de personas físicas, 370, 373–4, 401
Mozambique, 114, 117, 123, 127, 295, 363, 597, 603
MSE (Mecanismo de Salvaguardia Especial), 283, 465, 468, 495, 497–8, 500
MSF, *see* medidas sanitarias y fitosanitarias
Mubarak, Hosni, 105
multifuncionalidad, 397, 422, 428, 434, 448
multilateralismo, 205, 510, 540, 542–3, 547, 609–10, 612
Myanmar, 111, 123–4, 128, 397, 405, 560, 597, 603

nación más favorecida, *see* NMF
Naciones Unidas, 95–100, 166–76, 179, 181–2, 630–2, 635–9, 643–9, 651–4
  Asamblea General, 10, 40, 154, 174, 176, 236, 247–8, 492
  Comisión Económica para África, 648
  Comisión Económica para Europa (CEPE), 179, 181, 651

Consejo de Seguridad, 34, 107, 154, 182–3, 226, 247–8, 549, 559–60
Consejo Económico y Social, 198–9, 215, 229, 239, 246, 651
Junta de Jefes Ejecutivos (JJE), 169–70, 213
relaciones entre la OMC, la UNCTAD y otros organismos, 173–7
Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, 170, 176
Secretario General, 169–70, 172, 560, 630, 657
y sistema multilateral de comercio, 172–3
Namibia, 115, 117, 123, 127, 295, 362, 462, 603
Nath, Kamal, 494, 498, 500–501, 608, 626
Nauru, 95
navegación, 5, 8, 378, 453
negociación, clima de, 108–9
negociaciones
acuerdos plurilaterales y acuerdos comerciales regionales, 608–12
arancelarias, 42, 151, 332, 341–57, 367, 629, 640
diferenciadas, 336
sobre el funcionamiento del sistema del GATT, 58–79, 81, 168, 301, 308, 311, 313, 316
finalización de la Ronda de Doha, 606–8
futuro, 605–15
en la OMC al margen de la Ronda de Doha, 365–406
modalidades, fórmulas y modos, 331–64
multilaterales, 63, 82–3, 365, 407, 409, 636–7, 639–40, 643
nuevos temas, 612–15
rondas o iniciativas separadas, 332–5
negociadores, 50–1, 66–70, 351–3, 366–70, 467–8, 474, 613–14, 619
estadounidenses, 52–3, 67–72, 145, 161, 236, 368–9, 494, 498
Nepal, 123, 128, 135, 139–40, 146, 305–6, 362–3, 597
Nicaragua, 98, 114–15, 117, 120, 123, 127, 398–9, 405
Níger, 117, 123, 127, 211, 295, 362, 597, 603
Nigeria, 114–15, 117, 123, 127, 306, 562, 564, 630
NMF (nación más favorecida), 42–3, 151, 153, 333–6, 344–6, 371, 505, 609–10
trato, *see* trato NMF
Noor, Dato' Muhamad, 646–7
norma básica, 71, 152, 527
normas, 53–7, 182–7, 219–48, 257–61, 414–19, 438–42, 553–7, 612–14
cumplimiento de las, 26, 29, 54, 167, 182–3, 214, 257, 297–8
fundamentales, 412, 415–16
de la OMC y de otras organizaciones, 182–5
de origen, 87, 298, 303, 402, 514, 525–6, 540, 547
técnicas, 136, 403
Norte-Sur, coaliciones, 112–13, 117, 616
Noruega, 111–12, 114–15, 117, 360–3, 398–9, 562–4, 633, 641
notificación, 82, 86, 116, 120, 299–307, 312, 401, 403
procedimientos de, 86, 301–3, 312, 326, 401
notificaciones, 217, 297–307, 517
puntuales, 306, 326
notoriedad, 275–6
Nueva York, 181, 630, 633, 636, 640, 646, 649–50, 655
Nueva Zelandia, 111–12, 117–19, 283–5, 398–9, 635–6, 638, 646, 649
nuevas cuestiones comerciales, 49–51
nuevo orden internacional, 20, 25, 109, 174, 213, 554

objeciones al materialismo y al mercado, 17–20
Objetivos de Desarrollo del Milenio, *see* ODM
obligaciones, 190–3, 238, 257, 260, 302–4, 306, 340–1, 389
observadores, 29, 95, 159, 170, 177–82, 188–9, 199, 233
condición de observador, 177–82
obstáculos técnicos, 52, 169, 302–3, 401, 638, 653
OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 109–11, 166–7, 170–1, 193–6, 309, 394, 634–6, 651–2
OCM (Organización de Comercio Multilateral), 49, 64–5, 67–70, 72–3, 78
ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), 522
OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), 166, 394
OEPC (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales), 179, 297, 307, 312, 316, 318–20, 560, 562
ofertas, 102, 104, 332–3, 341, 344–7, 351, 474, 476–9
Oficina Internacional de Epizootias, 169, 179
Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir, 179
OIC (Organización Internacional de Comercio), 10–11, 45–7, 50, 86–7, 172–3, 199, 225, 228

OIT (Organización Internacional del Trabajo), 167, 169, 171, 185–7, 414–16, 442, 594–5, 646
oligarquía, 92, 557, 618
OMA, *see* Organización Mundial de Aduanas
Omán, 123, 126, 135, 295, 305, 395, 597, 602
OMM (Organización Meteorológica Mundial), 97
OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual), 97, 118, 167, 169, 179–83, 385, 392, 645–6
OMS (Organización Mundial de la Salud), 97, 118, 166–7, 169–71, 179, 181, 191–3, 213–14
ONG, *see* organizaciones no gubernamentales
ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), 179, 181, 635, 637, 657
OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), 148–9
organismos gubernamentales, 167, 300, 393
Organización de Aviación Civil Internacional, 179
Organización de Comercio Multilateral, *see* OCM
Organización de Cooperación Comercial, 46–7
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *see* ONUDI
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *see* FAO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *see* UNESCO
Organización de Países Exportadores de Petróleo, *see* OPEP
Organización del Tratado del Atlántico Norte, 239, 455
Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), 166, 394
Organización Internacional de Comercio, *see* OIC
Organización Internacional del Trabajo, *see* OIT
Organización Meteorológica Mundial (OMM), 97
Organización Mundial de Aduanas (OMA), 167, 179, 181
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, *see* OMPI
Organización Mundial de la Salud, *see* OMS
Organización Mundial del Turismo, 72, 169, 179
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *see* OCDE
organizaciones internacionales, 9–11, 118, 132, 156, 166, 168–70, 616, 654–5
  creación, 9–11
  después de la Guerra Fría, 11–15
  intergubernamentales, 177–8
organizaciones no gubernamentales (ONG), 167, 175, 177, 197–204, 207–8, 215, 412, 620
  cooperación con, 177, 199
Órgano de Apelación, 259–67, 282–3, 286–90, 558–9, 631–3, 635–40, 645–8, 655–8
Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, *see* OEPC
Órgano de Solución de Diferencias, *see* OSD
Oriente Medio, 105, 112, 159, 251, 253, 292, 535–8, 649
Orwell, George, 109
OSD (Órgano de Solución de Diferencias), 56, 188, 230–1, 249, 277, 279–83, 560, 568
Osetia del Sur, 160
Oshima, Shotaro, 647
O'Toole, Richard, 77, 84, 585–6, 593, 647
Otten, Adrian, 213, 387, 647
Ouedraogo, Ablassé, 647, 660

P-5, 107, 111
pagos directos, 355, 471
países ACP, 35, 104, 110–11, 128–9, 395–7, 432, 441–3, 499–500
  y algodón, 488–9
Países Bajos, 32, 39, 210, 283, 285, 598, 633, 654
países de África, el Caribe y el Pacífico, *see* países ACP
países del Caribe del Commonwealth (CARIBCAN), 522, 532
países del "common-law ", *see* common law
países desarrollados, 115–17, 275–9, 284–5, 415–17, 458–62, 465–7, 495, 521–5
países en desarrollo, 20–2, 102–8, 112–17, 173–6, 253–6, 440–3, 458–62, 467–72
  Conferencia Ministerial de Doha, 442–3
  Conferencia Ministerial de Singapur, 418–19
  preferencias para los, 520–2, 548
países exportadores de petróleo, 147–50
países industrializados, 35, 119, 134, 139, 195, 202, 520–1, 523
países más pequeños, 32, 100–101, 104, 134, 306, 346, 539, 547
países medianos, 315, 318
países menos adelantados, *see* PMA
Pakistán, 112, 114, 117, 387, 398–9, 411, 564, 598
Palau, 95
Palestina, 157, 159, 233
Panamá, 114, 123, 243, 377, 381, 398–9, 442–3, 453–4

Papua Nueva Guinea, 114, 117, 120, 123, 128, 396, 399, 597
Paraguay, 114–15, 117, 123, 128, 294, 406, 533, 538
parlamentarios, 167, 205–6, 208
Parlamento Europeo, 205–6, 215, 244–5, 619, 634, 655
parlamentos, 205, 236, 410, 447, 618–19, 621
Pascal, Blaise, 331
patentes, 105, 116, 237, 367, 385–7, 391–2, 422, 437
  farmacéuticas, 185, 202, 385–8
Patterson, Gardner, 599, 659
Pax Britannica, y Pax Americana, 41–7
paz, 5, 7, 9, 12, 41, 43–4, 158–9, 537–8
Paz de Utrecht, 43
películas cinematográficas, 86, 166
pensiones, 173, 591
penuria general o local, 259
Pérez del Castillo, carlos, 507, 572, 648
Pérez Motta, Eduardo, 237, 247, 389–91, 564–5, 567, 598
periodistas, 165, 207–8, 298, 340, 573
personal directivo superior, 558, 570
personas físicas, 19, 358–9, 401
  movimiento de, 370, 373–4, 401
Perú, 114, 116–17, 119, 123, 243, 291, 293, 398–9
pesca, 117, 120, 129, 422, 427, 433, 481–2, 547
  subvenciones a la, 117, 120, 129, 433, 441, 481–2, 567
  peticiones, 197–8, 332–3, 337, 341, 344–7, 351, 389, 474–9
  colectivas, 478
petróleo, 21, 131, 147–50, 342–3, 592
Pettigrew, Pierre, 439, 446, 485
Philip, André, 656
plagas, 183, 355
Plan Marshall, 166, 193
planificación, 109, 389, 423–4, 432, 611, 640, 647, 655
Platón, 15, 247
pleno empleo, 87
PMA (países menos adelantados), 35, 110–12, 208–11, 256, 258, 419, 480, 522–6
  adhesiones, 144–7
PNUD, *see* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA, *see* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
población, 30, 95, 132, 163–4, 219, 229, 235, 246–7
pobreza, 189, 306, 416, 496, 523, 621, 643
poder, 4, 23–6, 28, 33–4, 109, 232, 234–5, 557
  económico, 13, 33, 615
  ejecutivo, 398, 422, 450, 568, 619
  y política en el GATT y en la OMC, 25–7
poderes públicos, 393–4
política alta, 26, 150, 238, 455, 487, 534–5
política baja, 26, 150, 455, 536, 539
política comercial, 91–3, 103–7, 297–301, 309–13, 315–17, 319–23, 633–7, 648–53
  internacional, 300, 638, 652, 654, 657
política de competencia, 47, 50, 408, 411, 414, 417–18, 544–6, 612–14
política exterior, 26, 162, 240, 343, 410, 438, 557, 619
política interna, 43, 134, 162, 239, 244, 393, 436
política pública, 12, 17, 32, 42, 436, 613, 622, 652
políticas comerciales, 201, 210, 312–13, 639, 641, 644
políticas económicas, 59, 64, 168, 186, 188, 520–1, 650, 654
políticos, 4, 6, 14, 20–1, 251, 298, 325, 625
  estadounidenses, 14, 33, 80, 541
Polonia, 123, 126, 151–2, 285–6, 291, 293, 395, 399
Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP), 588, 623
Portman, Rob, 500, 648
Portugal, 16–17, 123, 126, 134, 283, 285, 293, 381
preferencias, 22, 103–4, 442, 450, 462, 465–6, 488–9, 524
  y discriminación, 509–49
  erosión, 547
  especiales, 522, 609
  para los países en desarrollo, 520–2, 548
Preferencias Imperiales, 43, 535
preguntas, 267, 310, 317, 372, 376, 575, 582, 584
prendas de vestir, 169, 179, 333, 354, 418, 514, 523–7, 532
prensa, 76, 82, 204, 206–8, 315, 319, 619, 623
presencia
  comercial, 145, 358–9, 372, 374, 378–9, 417
  de personas físicas, 19, 358–9
presentación de documentos a la OMC, 204–5
presentación de los acuerdos, 221
presidencia, 98, 556–61, 563, 566, 568, 642, 652, 655
Presidente del Consejo Europeo, 244
presidentes
  del Consejo General, 36, 431–2, 561, 568–9, 629

y de las conferencias ministeriales, 567–9
funciones y estilos, 564–7
quién preside y quién elige a los presidentes, 559–64
prestigio político, 13
presupuestos, 233, 263, 580, 591–2, 601, 603, 654, 656
previsibilidad, 146, 188, 220, 288
Primera Guerra Mundial, 8, 10, 27–8, 43, 45
principio NMF, 44, 47, 344
prisiones, artículos fabricados en las, 187, 259, 614
privatización, 19, 643
forzosa, 474
privilegios, 8–9, 65, 140, 172, 180, 237, 570, 593
problema de Ginebra, 69, 244, 436, 502
problema de Washington, 69, 244, 436, 502, 619
procedimientos de notificación, 86, 301–3, 312, 326, 401
Decisión relativa a los, 301–3, 401
producción agrícola, 332, 341, 352–5, 471, 497, 544, 609
productividad, 16, 28, 318
productores, 22, 43, 148–50, 183, 258, 386–7, 615, 620
productos agrícolas, 129, 176–7, 273–4, 341, 343, 352, 466–9, 496–8
productos agropecuarios, 57, 112–13, 142, 145, 428, 456–7, 465–6, 485–6
productos alimenticios, 43, 384, 499, 611
productos básicos, 20, 87, 169, 174–6, 356, 645, 647–8, 656–7
acuerdos sobre, 46, 50, 87, 259
productos farmacéuticos, 192, 345, 369, 385, 387–8, 398, 423
productos forestales, 463
productos médicos, 193
productos no agrícolas, 115, 142, 146, 273, 343, 348–9, 496, 504–5
productos químicos, 345, 387, 422
productos sensibles, 113, 466–7, 495
productos textiles, 333, 354
productos tropicales, 103, 114, 129
Programa de Cátedras OMC, 624
Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), 175, 205, 211–12, 323, 447, 487, 507, 591
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 169, 176, 179, 181, 626, 637, 641, 647
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 167, 179, 181, 646
programa incorporado, 366–9, 373, 378, 397, 401–3, 409, 475, 482
programa para el desarrollo, 447
establecimiento, 431–8
programas de limitación de la producción, 355
promesas de contribución, 211–12, 247
prontitud, 48, 86, 300
propiedad intelectual, 46–7, 49–51, 56–7, 87, 192–3, 544–6, 636–7, 647
propuestas de junta ejecutiva, 225–9
propuestas de votación, 233–7
protección de la moral pública, 259
proteccionismo, 7, 22, 44, 48, 63, 307–9, 322–3, 540–1
selectivo, 13
verde, 416
Protocolo de Cartagena sobre la Bioseguridad, 427
Protocolo de Montreal, 179, 181
Protocolos anexos al AGCS, 369–79, 475
proveedores de servicios, 13, 19, 358, 374, 480, 506, 544, 548
Proyecto Dunkel, 49, 70–1, 73, 78, 494, 578
Proyecto Lamy, 494–5, 578
Punta del Este, 48–50, 52–3, 58–60, 70, 81, 607, 646
puntos muertos, 45, 49, 454, 457, 493–4, 564, 568, 574

Qatar, 123, 128, 295, 305, 406, 413, 597, 602

Ramírez Hernández, Ricardo, 648–9
Rana, Kiphorir Aly Azad, 649, 660
Rand, Ayn, 247
Rata, Patrick, 585, 649
Ravier, Paul-Henri, 213, 649, 660
reciprocidad, 56, 66, 68, 175, 178, 221, 255, 257
condicionada, 44
plena, 341, 346, 459–60
reclamaciones, 56–7, 250–2, 254–5, 266–73, 281–2, 292–6, 317, 397
objeto, 272–6
quién plantea contra quién, 270–2
ritmo decreciente, 268–70
reclamantes, 250, 254, 256, 266, 268–71, 275, 291, 293–5
recortes, 342, 346–9, 458, 460, 465–7, 471–2, 495, 504
estratificados, 349, 466
lineales, 346–9, 351
recursos humanos, 40, 419, 555, 584, 599, 647

reelección, 571, 574
reformas, 63, 66–7, 266, 367, 376, 608, 611, 643
  institucionales, 6, 50, 58, 65–6, 69, 214, 621
  y reformas sustantivas, 65–6
  solución de diferencias, 261–2
  regionalismo, 513–14, 535, 609
  cerrado, 513–14
reglas, 26, 37, 50, 209, 217, 219–48, 250, 553–4
  de formulación de decisiones en la OMC, 229–32
  para formular decisiones en la OMC, 220–8
Reino de la Arabia Saudita, 132–3, 135, 137, 139, 148–9, 159, 161–3, 361–3
Reino Unido, 42–6, 228–9, 246, 283–5, 333, 629–31, 643–5, 659–60
relaciones con otras organizaciones, 30, 37, 89, 165–213, 215, 583
Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, 170, 176
reparto de las cargas, 615
representación, 89, 92, 96–101, 121–4, 196, 223, 265, 268
  activa, 97
  en Ginebra, 95
  permanente, 35, 95–7, 592
República Árabe Siria, 124, 159, 164
República Centroafricana, 117, 123, 126, 247, 295, 597, 603
República Checa, 123, 126, 134, 282, 285–6, 372, 395, 399
República de Corea, 111–12, 119–21, 380–2, 397–9, 429, 459–60, 504–5, 641–2
República Democrática del Congo, 117, 123, 126, 295, 597, 603
República Democrática Popular de Corea, 95, 649
República Democrática Popular Lao, 111, 135, 140, 146, 164, 406
República Dominicana, 114–15, 117, 120, 123, 126, 128, 598, 637
República Eslovaca, 32, 123, 126, 134, 294, 361, 372, 395
República Kirguisa, 117, 123, 128, 135, 139, 399, 597, 603
República Libanesa, 124, 159, 164, 536
responsabilidad, 308, 315, 319, 433, 435, 489, 491, 582–3
restricciones cuantitativas, 50, 85, 275, 303, 354, 623, 629
restricciones voluntarias, 73, 279, 307
resultados iniciales, 48–9, 58, 81, 313, 335, 339–41, 523, 530
retorsión, medidas de, 56, 81, 187, 249, 255–6, 258, 260–1, 378
retrocesos, 252, 276, 297, 323, 503, 543, 546, 580
Ricardo, David, 5, 15–17, 39, 42, 625
Ricupero, Rubens, 118, 318, 488, 507, 572, 649
Rockwell, Keith, 165, 207, 216, 650
Rodríguez Mendoza, Miguel, 431, 450–1, 584, 599, 650, 660
Roessler, Frieder, 650
Rogerson, Evan, 585, 651
Ronda de Annecy, 46, 133–4, 214
Ronda de Doha, 112–17, 334–6, 467–71, 473–5, 477–85, 491–501, 606–8, 616–19
  de 2003 a 2008, 492–3
  acceso a los mercados para los productos agropecuarios y salvaguardias, 465–70
  acceso a los mercados para los productos no agrícolas, 457–9
  agricultura, 464–5
  algodón, 472–3
  y países ACP, 488–9
  aplicación, 482–4
  ayuda interna, 470–2
  bienes y servicios ambientales, 463
  bloques, 125–9
  coaliciones, 112–17, 125–9
  Conferencia Ministerial de Cancún, 484–92
  Conferencia Ministerial de Doha, 203, 205, 237, 388–9, 409, 413, 415, 438–9
  cuestiones horizontales, 482–4
  desarrollo, 453–508
  especulación hipotética, 502–3
  finalización, 606–8
  indicaciones geográficas, 473–4
  inicio, 407–51
  medidas comerciales correctivas, 481–2
  minirreunión ministerial de julio de 2008, 493–503
  modalidades propuestas, 459–61
  negociaciones al margen de la, 365–406
  negociaciones en Ginebra, 456–84
  normas, 481–2
  proyecto Rev.3, 461–3
  servicios, 474–80
  subvenciones a la pesca, 481–2
  trato especial y diferenciado, 482–4
Ronda de Tokio, 51–2, 54, 134, 336–7, 347, 394–5, 629, 654
Ronda del Milenio, 215

Ronda Kennedy, 46, 50–1, 240, 333, 335–7, 346, 583, 588
Ronda Uruguay, 63–7, 260–4, 335–8, 353–7, 365–70, 407–12, 636–48, 652–4
  Acuerdos de la, 79, 84–7, 158, 168, 278, 280–1, 367, 383
  finalización y aprobación, 74–9
  negociaciones posteriores a la, 367
  negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, 58–79
  principales acontecimientos, 49
  y transformación del sistema de comercio, 47–57
rondas
  crítica de las, 333–5
  debate sobre el inicio, 409–12
  o iniciativas separadas, 332–5
Roosevelt, Franklin D., 42, 45
Rossier, William, 651
rotación, 226, 262, 561, 563, 568, 575
Ruggiero, Renato, 82, 419–20, 556, 569, 571, 573–4, 583–5, 651
Rugwabiza, Valentine Sendanyoye, 216, 582, 589, 651, 660
Rumania, 24, 111, 123, 126, 151–2, 395, 399, 406
Rusia, 31–4, 132–3, 139–40, 148, 150, 152–4, 159–60, 235
Rwanda, 117, 123, 126, 295, 597, 603, 651–2, 660

Saborío, Ronald, 119, 563, 565–6, 598, 652
Sacerdoti, Giorgio, 652
Saint Kitts y Nevis, 114–15, 117, 123, 128, 396, 406, 597, 603
sala verde, 91–2, 100–102, 108, 222–6, 246, 485, 494, 499
Salinas de Gortari, Carlos, 572–3
salmón, 259
salud pública, 171, 191–3, 237, 385–92, 442, 445, 564, 567
salvaguardia, 276–7, 281–3, 366, 368, 419, 465, 467–8, 497
  cláusula de, 40
  especial, 113, 283, 465, 468, 495, 497–8, 500
  medidas de, 86, 276, 281–2, 303, 310, 402, 623, 629
  selectiva, 153, 155
Samoa, 10, 96, 111, 124, 128, 135, 139–40, 146
San Marino, 95
San Vicente y las Granadinas, 114–15, 117, 120, 124, 128, 295, 597, 603
Santa Lucía, 114–15, 117, 120, 124, 128, 265, 597, 603
Santa Sede, 95, 655
Santo Tomé y Príncipe, 162, 164
Say, Juan Bautista, 249
Schwab, Susan C., 94, 352, 497, 499–502, 508, 546, 652
Seade, Jesús, 77, 84, 584, 653, 659
Seattle, Conferencia Ministerial de, *see* Conferencia Ministerial de Seattle
Secretaría, 171–3, 208–10, 306–23, 326–8, 553–6, 566–9, 585–91, 647–8
Secretaría del Pacífico, 96
Secretaría Ejecutiva del Marco Integrado mejorado, 170, 554
Secretario Ejecutivo, 598, 657, 659
Secretario Ejecutivo Adjunto, 70, 598–9, 659
Secretario General de las Naciones Unidas, 169–70, 172, 560, 630, 657
sector privado, 170, 189, 255, 618, 620, 622–4, 651–2, 658
sede, 27, 95, 97, 118–19, 180–1, 185–6, 200–201, 648
  y relaciones con el Gobierno anfitrión, 593–6
Segunda Guerra Mundial, 8, 10, 26, 42, 45, 109, 186, 536–7
seguridad, 26, 85, 153–4, 247–8, 413, 423, 559–60, 651
  alimentaria, 170, 176–7, 428, 435, 440, 449, 467, 472
  energética, 537
  excepciones relativas a la, 85
  nacional, 149, 378, 420
SELA, *see* Sistema Económico Latinoamericano
Senado, 44, 236, 240, 248, 336
Senegal, 117, 124, 128, 294, 398–9, 406, 603, 627
Serbia, 151, 164, 238, 247–8, 532
servicios, 19–20, 144–6, 357–60, 374–8, 404–7, 476, 506, 644–7
  Ronda de Doha, 474–80
servicios audiovisuales, 86, 144, 476
servicios bancarios, 404–6
servicios de seguros, 372, 398, 404–6
servicios financieros, 369–73, 377, 401, 404–6, 414, 475–9, 644, 653
servicios marítimos, 377–9
servicios postales, 13, 144, 476
servicios sociales, 13, 76, 474
Seychelles, 164

SGP (Sistema Generalizado de Preferencias), 22, 151, 174, 510, 521–2, 524, 531, 638
SGPC (Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo), 522, 548
Sierra Leona, 40, 96, 117, 124, 126, 247, 597, 603
Singapur, 380–2, 395–6, 399, 409–17, 427–9, 439–42, 445–7, 489–92
  Conferencia Ministerial de, 375, 380, 396, 401–2, 412, 414, 417–18, 420–1
Singh, Harsha Vardhana, 600, 653, 660
sistema de semáforo, 353, 355, 470
Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 179, 181, 640, 648, 650
Sistema Generalizado de Preferencias, *see* SGP
Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo, *see* SGPC
sistema multilateral de comercio, 3–5, 11–13, 21–3, 33–9, 59–61, 63, 65–7, 615–17
  creación, 41–87
  dimensiones jurídica, económica y política de la historia de la OMC, 36–8
  fundamentos económicos, 15–23
  fundamentos jurídicos, económicos y políticos, 4–5, 27
  fundamentos jurídicos e institucionales, 6–7
  fundamentos políticos, 23–7
  y Naciones Unidas, 172–3
  teoría y práctica, 3–40
situaciones de bloqueo, 237–9
Smith, Adam, 5–6, 8, 15–16, 42, 249, 378, 509, 625
soberanía, 3, 9–11, 14, 24, 26, 39, 219–22, 615
  ejercicio y exclusiones, 220–2
  nacional, 14, 79
sociedad civil, 165, 167, 169–71, 173, 175, 199–203, 205–7, 620–1
Sociedad de Naciones, 5, 10, 42, 44, 47, 80, 238, 247
solicitudes
  de adhesión, 140, 155
  de celebración de consultas, 57, 267
  de la condición de observador, 180, 182
  de investigación, 278–9
solución de diferencias, 47–50, 53–7, 60–9, 182–5, 202–4, 249–96, 316–17, 654
  principios fundamentales, 259–60
  reformas de la Ronda Uruguay, 261–2
  see also ESD
Somalia, 95
sostenimiento de los precios del mercado, 355, 357
Sri Lanka, 124, 128, 292, 294, 406, 411, 597–8, 602
Steger, Debra, 52, 62, 74, 82–3, 214, 227, 231, 653–4
Stoler, Andrew, 53, 67, 71–3, 340, 378, 430, 654, 660
subgrupos, 117, 144, 199, 253, 346, 388, 544
subvenciones, 129, 302–4, 427–9, 440–1, 469–73, 481–2, 484–9, 496–8
  agrícolas, 145, 411, 572
  estadounidenses, 258, 497
  a la importación, 355
  a la pesca, 117, 120, 129, 433, 441, 567
  Ronda de Doha, 481–2
  a la producción agrícola, 352–7
Sudáfrica, 33–5, 111–12, 114–15, 117, 128, 456, 485–7, 656
Sudán, 162, 164, 548
Sudán del Sur, 95
Suecia, 119, 124, 126, 283, 285, 293, 560, 562
Suiza, 117–20, 160–2, 347–52, 398–9, 459–61, 466–8, 593–6, 651–2
Supachai Panitchpakdi, 175, 252, 396–7, 420, 485, 489, 573–4, 579
supervisión, 187, 225, 472, 629, 632, 654
supresión del carácter reservado de los documentos, 197–8, 215
Surin Pitsuwan, 574
Suriname, 96, 117, 124, 128, 396, 406, 597, 603
Sutherland, Informe, 177, 226–7, 236–7, 338–40
Sutherland, Peter, 75–9, 84, 570–3, 577–9, 581, 583–5, 587, 653
Swazilandia, 117, 124, 126, 305, 462, 527, 597, 603
Szepesi, András, 576, 593

tabaco, 166, 192–3
Tailandia, 119–20, 292–3, 372, 381, 398–9, 442–3, 485–6, 654
Taipei Chino, 99–100, 119–20, 154–7, 162–4, 361–2, 380–2, 398–9, 538
Taiwán, *see* Taipei Chino
Taniguchi, Yasuhei, 655
Tanzanía, 102, 106, 114, 117, 124, 128, 597–8, 603
Tayikistán, 135, 152, 162, 164
tecnología de la información, 334, 339, 345, 362, 366–7, 379–82, 412, 414
telecomunicaciones, 369–70, 372, 374–7, 379, 404–6, 475–7, 479, 634

básicas, 334, 374–7, 401
televisión, 68, 141, 344, 626, 644
Tercer Protocolo anexo al AGCS, 373–4
terceros, 154, 157, 270–2, 293–5, 510, 528–9, 535, 538
territorios aduaneros distintos, 137, 155–6, 173, 206, 399
terrorismo, 106, 413, 436, 438, 455, 487, 538
tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico, 259
textiles, 16, 379, 383, 418, 422, 461, 463, 524–6
Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), 169, 418–19, 525, 639
texto tachado, 408
Thompson-Flôres, Francisco, 655, 660
tipos aplicados, 142, 161, 303, 341–2, 351–2, 359, 363, 469
tipos consolidados, 142, 161, 341–2, 349–50, 352, 363, 495–6
TLCAN, *see* Tratado de Libre Comercio de América del Norte
todo único, 48–9, 51–4, 81, 221, 334–41, 365–6, 481, 607–8
Togo, 96, 117, 124, 126, 211, 247, 597, 603
Tokio, Ronda de, 51–2, 54, 134, 336–7, 347, 394–5, 629, 654
Tonga, 111, 117, 120, 124, 128, 135, 597, 603
Töpfer, Klaus, 427
trabajadores, 13, 18–19, 28, 165, 186, 414
trabajos preparatorios, 421, 432
tradiciones jurídicas, 250–1, 253, 284, 286–7
Trân Van-Thinh, Paul, 155, 327, 577–8, 655
tránsito, libertad de, 44, 85, 448, 480
transparencia, 197–8, 200, 204–5, 299–301, 396, 528, 530–1, 566
transporte, 13, 39, 144, 189, 375, 379, 476–7, 634–5
aéreo, 76, 372, 476, 479
marítimo, 370, 377–8, 398, 401, 404–6, 476, 479
por vía espacial, 144
Tratado Cobden-Chevalier, 42–3
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 515, 518, 541–2, 546, 609, 634, 636, 657–8
Tratado de Lisboa, 244, 248, 619, 631
Tratado de Versalles, 8, 42, 44, 67, 79, 240
Tratado de Westfalia, 5, 7, 10
Tratado Eden, 43
trato especial y diferenciado, 20, 86, 141, 146, 435, 440, 443, 520
Ronda de Doha, 482–4
trato libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados, 522–4, 611
trato nacional, 47, 50, 85, 259, 273, 275, 290, 393
trato NMF, 43–4, 151–3, 162, 275, 371–2, 393, 520–1, 536
incondicional, 47, 85
trato preferencial, 141, 379, 437, 443, 510, 520–2, 524–6, 531–2
exenciones y problemas, 531–4
tres pilares, 428, 456, 464–5, 472, 484
Trinidad y Tabago, 114, 117, 124, 128, 247, 294, 362, 406
tuberculosis, 387, 390
Tucídides, 5–6
Túnez, 10, 111, 115, 117, 124, 128, 545, 548
turismo, 72, 166, 169, 179, 209, 439, 475–7, 479
Turkmenistán, 95
Turquía, 111, 114, 159–61, 282–3, 381, 398, 527, 529
y Armenia, 150, 159
Tuvalu, 95

Ucrania, 124, 126, 135, 140, 152, 163, 597, 601
Uganda, 114, 117, 124, 128, 406, 411, 598, 603
UIP (Unión Interparlamentaria), 205–6, 619
UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), 9, 97, 167, 169, 179, 214
unanimidad, 231, 239, 244, 247, 572
UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), 118, 169–71, 173–5, 521–2, 637, 645–6, 648–54, 656
UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), 10, 15, 46, 166–7, 169, 181, 189–91, 213–14
Unión Europea, 61–5, 71–6, 109–13, 270–6, 427–30, 439–43, 515–22, 655–7
Unión Internacional de Telecomunicaciones, *see* UIT
Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, 169, 179, 181
Unión Interparlamentaria, *see* UIP
Unión Postal Universal, 10, 179
Unión Soviética, 21–2, 28, 44, 80, 152, 159–60, 238, 246
Unión Telegráfica Internacional, 5, 9, 214
uniones aduaneras, 509–12, 514, 516–18, 528–9, 535–6, 538, 548, 609

Unterhalter, David, 656
Uruguay, 119, 124, 126, 478, 566–7, 642, 648, 656; *see also* Ronda Uruguay
Uzbekistán, 164

Valles Galmés, Guillermo, 482, 656
valoración en aduana, 46, 51, 67, 136, 141, 188, 275, 303
Van den Bossche, Peter, 200, 202, 204, 656
Vanuatu, 111, 135, 139–40, 146, 164, 406, 597
de Vattel, Emer, 5, 8
Venezuela, 114–15, 147–8, 282, 285, 361–2, 584, 648, 650
Venn, diagrama de, 109
ventaja comparativa, 4–5, 16–17, 186, 194, 337, 373, 416
vía rápida, 46, 63, 77, 79, 84, 240–4, 337, 368–9
Viena, 5, 181, 630
Viet Nam, 32, 124, 126, 132–3, 135, 152, 361–2, 655–6
vigilancia, 58–9, 297, 299–301, 307–8, 311, 323–6, 328, 555–6
  programa de vigilancia adoptado durante la crisis financiera, 322–5
VIH/SIDA, 386, 389–90
Villa le Bocage, 223, 594
Viner, Jacob, 509–10, 512–13, 539
vinos, 16–17, 77, 116, 120, 344, 403, 473–4, 489
votación, 70–1, 228–30, 232–4, 236, 246–7, 572, 574, 576
  ponderada, 228–9, 232–4, 236, 247, 576
  propuestas de, 233–7
vulnerabilidad, 114–15, 120, 129, 346, 460, 462, 465, 467

W52, documento, 116–17, 128–9
Washington, problema de, 69, 244, 436, 502, 619
Weekes, John, 83, 257, 563, 580, 599, 657
Westfalia, Tratado de, 5, 7, 10
Wilson, Woodrow, 43–4, 69, 80, 300
Wolter, Frank, 316, 434, 657
World Trade Center, ataque al, 435–8
Wyndham-White, Eric, 570, 577, 598, 657, 659

Yemen, 164
Yeo, Cheow Tong, 416
Yeo Yong-Bon, George, 485, 626
Yerxa, Rufus H., 67, 69, 83, 155, 246, 583, 658, 660
Yugoslavia, 131, 134, 151–2, 247–8, 253, 292
  antigua, 151, 630

Zambia, 114, 117, 124, 128, 285, 295, 504, 506
Zenón, 458, 504
Zhang, Yuejiao, 658
Zimbabwe, 102, 114, 117, 124, 128, 448–9, 598, 603
Zoellick, Robert, 94, 436–8, 440–2, 444, 487–9, 491–2, 539–40, 542
Zutshi, B.K., 35

En *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio* se aprovecha un gran número de fuentes de datos humanas, documentales y estadísticas para analizar en profundidad cuestiones económicas, políticas y legales que caracterizaron la creación de la OMC en 1995 y su posterior evolución. Entre los temas abarcados cabe mencionar las raíces intelectuales del sistema de comercio, los Miembros de la OMC y el crecimiento de la comunidad relacionada con el comercio exterior en Ginebra, las negociaciones comerciales y el desarrollo de coaliciones entre los Miembros, así como las relaciones de la OMC con otras organizaciones internacionales y la sociedad civil. También se examinan las sólidas normas de solución de diferencias de la Organización, el lanzamiento y la evolución de la Ronda de Doha, el auge de los acuerdos comerciales regionales, y el liderazgo y la dirección de la OMC. También se examinan los logros y los retos de la Organización y se identifican las cuestiones fundamentales que los Miembros de la OMC tienen que resolver en el futuro.

Craig VanGrasstek es editor del *Washington Trade Report* y consultor comercial. Obtuvo un doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Princeton y ha enseñado Economía Política en la Kennedy School de Harvard, Relaciones Internacionales en la School of International Service de la Universidad Americana y Literatura en la School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown en su Departamento de Lenguas y Culturas de Asia Oriental.

ISBN: 978-92-870-4056-5
9 789287 040565