



Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio

Craig VanGrasstek



HISTORIA Y FUTURO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Craig VanGrasstek



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 “revisiónismo”, 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 vejez.

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 Unidas², 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, imprecisar 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? ioh, 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*).