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 disfrutaban 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 dismantelasen 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 Sauv (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 tambin inducir a los pases a mostrarse ms reacios a concluir las negociaciones, si prevn que el resultado de estas ser algn acuerdo indeseable que puedan verse obligados a adoptar.

Un negociador de Singapur aleg que la utilidad del todo nico es una funcin en parte del nmero de pases que estn en el sistema. En la Ronda Uruguay, "tena mucho sentido considerar las cuestiones que figuraban en el programa de las negociaciones de forma holstica", pero en la Ronda de Doha, cuando el nmero de Miembros de la OMC es mayor, "agrava las cosas al permitir que el proceso de negociacin sea rehn de los Miembros que no desean liberalizar o solo quieren hacerlo si pueden extraer una concesin 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 nico. La Comisin Warwick abord el tema con cierta precaucin, y lo mismo se hizo en el Informe Sutherland. La Comisin Warwick no se mostr partidaria de la sustitucin general del todo nico por un enfoque basado en el principio de masa crtica, pero sugiri siete puntos que deban considerarse para decidir si un acuerdo determinado deb negociarse sobre esa base. Una de las observaciones ms importantes era que las ventajas deban extenderse a todos los Miembros, rechazando as expresamente la Comisin 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 plurilateral⁴, 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 Zelanda 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

Tipo de base	Recorte lineal		Fórmula suiza		Fórmula estratificada		
	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	8,3
Ejemplo A-2	100,0	15,0	85,0	16,7	*
Ejemplo A-3	100,0	10,0	90,0	16,7	*
Ejemplo A-3	100,0	5,0	95,0	16,7	*
<i>Promedio no ponderado 13,8 Nuevo promedio no ponderado 11,7</i>					
Nivel moderado de agua, coeficiente a = 20					
Ejemplo B-1	30,0	25,0	5,0	12,0	13,0
Ejemplo B-2	30,0	15,0	15,0	12,0	3,0
Ejemplo B-3	30,0	10,0	20,0	12,0	*
Ejemplo B-4	30,0	5,0	25,0	12,0	*
<i>Promedio no ponderado 13,8 Nuevo promedio no ponderado 9,8</i>					
Sin agua, coeficiente a = 20					
Ejemplo C-1	25,0	25,0	0,0	11,1	13,9
Ejemplo C-2	15,0	15,0	0,0	8,6	6,4
Ejemplo C-3	10,0	10,0	0,0	6,7	3,3
Ejemplo C-4	5,0	5,0	0,0	4,0	1,0
<i>Promedio no ponderado 13,8 Nuevo promedio no ponderado 7,6</i>					
Sin agua, coeficiente a = 8					
Ejemplo D-1	25,0	25,0	0,0	6,1	18,9
Ejemplo D-2	15,0	15,0	0,0	5,2	9,8
Ejemplo D-3	10,0	10,0	0,0	4,4	5,6
Ejemplo D-4	5,0	5,0	0,0	3,1	1,9
<i>Promedio no ponderado 13,8 Nuevo promedio no ponderado 4,7</i>					

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 empantenen 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 <i>de minimis</i> están autorizadas dentro de ciertos límites; se fijaron cantidades máximas para la ayuda que los Miembros habían otorgado históricamente por encima de los niveles <i>de minimis</i> , 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 necesítándolo, 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.
- ⁵Véase 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 Zelanda, 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 9.2. 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."