11 El inicio de una ronda: de Singapur a Doha pasando por Seattle

Era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos, la edad de la sabiduría, y también de la locura; la época de las creencias y de la incredulidad; la era de la luz y de las tinieblas; la primavera de la esperanza y el invierno de la desesperación. Todo lo poseíamos, pero no teníamos nada; caminábamos en derechura al cielo y nos extraviábamos por el camino opuesto. En una palabra, aquella época era tan parecida a la actual, que nuestras más notables autoridades insisten en que, tanto en lo que se refiere al bien como al mal, solo es aceptable la comparación en grado superlativo.

Charles Dickens
Historia de dos ciudades (1859)

Introducción

Seattle y Doha son dos ciudades muy distintas en las que se representaron dramas también muy distintos en 1999 y 2001. Para los defensores del libre comercio, la Conferencia Ministerial de Seattle fue el peor de los tiempos que, como debe ser, tuvo lugar en un invierno de desesperación. Los delegados que se dirigían desde sus hoteles al Washington State Convention and Trade Center tuvieron que atravesar calles llenas de furia y gases lacrimógenos, y las duras palabras que se oyeron en el centro de conferencias y en sus alrededores ahogaron las conversaciones normalmente educadas de los diplomáticos que dejaron la ciudad sin haber podido iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. En comparación, Doha parecía abrir paso al mejor de los tiempos, si no a una era de sabiduría al menos a una de mayor esperanza y experiencia. Los temores por la seguridad después del 11 de septiembre en Doha, quemada por el sol, eran mucho mayores que en Seattle, y de hecho es posible que algunos delegados se preguntaran si caminaban en derechura al cielo o se extraviaban en el camino opuesto, como dijo Dickens tan delicadamente, pero al final llevaron a término lo que tenían que hacer. En lugar del proyecto de Seattle, con sus aparentemente infinitos corchetes (véase el recuadro 11.1) y puntos de fricción, elaboraron y aprobaron una Declaración Ministerial que dio inicio a una nueva ronda.

La Declaración Ministerial de Doha se inscribe en la mejor tradición de ambigüedad constructiva del GATT. Igual que la Declaración que dio inicio a la Ronda Uruguay no había aclarado el lugar exacto que ocupaba el comercio de servicios en la nueva ronda, tampoco la Declaración de Doha reservó un lugar preciso para los temas de Singapur (la inversión, la

contratación pública, la política de competencia y la facilitación del comercio). En la Declaración de Doha también se abordaron de forma constructivamente ambigua temas como el comercio de productos agropecuarios y la legislación antidumping. Pero a diferencia de la Ronda Uruguay, donde la confianza de los países fue creciendo a medida que avanzaban las negociaciones, los negociadores de la Ronda de Doha mostraron en general más cautela que ambición.

Recuadro 11.1. Corchetes y texto tachado

Cuando los negociadores ven unos corchetes en un texto, lo que contemplan es la lista de "tareas pendientes", de asuntos sobre los que decidir. Los corchetes a veces contienen solo una elipsis, como en [...], lo que significa que todavía no se ha propuesto ningún texto. Esta situación es especialmente común en las primeras etapas de elaboración de un texto, cuando los redactores se centran más en la estructura general que en el contenido detallado del documento. Posteriormente, es posible que esos espacios entre corchetes se rellenen con una serie de palabras o números, lo que indica que se ha propuesto un texto pero todavía no se acordado. Los corchetes pueden presentarse también en series de dos o más pares que encierran cada uno un texto, presentando así distintas alternativas, por ejemplo, [3][4] y [negociaciones][consultas].

En el penúltimo proyecto de Declaración Ministerial de Doha se encuentra un ejemplo sencillo, pero significativo. Una frase en el párrafo dedicado a la agricultura establece que: "Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha, nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación[, con miras a su remoción progresiva]; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". La Comunidad Europea consintió en un aumento importante del nivel de ambición de la ronda cuando convino en que se suprimieran estos corchetes y aceptó el texto encerrado en ellos.

Por poner otro ejemplo, examinemos estos fragmentos de un proyecto de texto de Doha sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Una disposición daría a cinco países africanos flexibilidad en sus compromisos, estableciendo que "podrán utilizar [6][8] puntos porcentuales adicionales en la flexibilidad" que "solo se utilizarán respecto de las líneas arancelarias comprendidas en los sectores de las prendas de vestir [y el calzado]" respecto de los cuales estos países "se beneficiarán de un período de gracia de [3][5] años". Así pues, la flexibilidad que se ofrece en esta sección puede tener un significado mayor o menor, tener un ámbito mayor o menor y una duración mayor o menor dependiendo de qué opción entre corchetes se elija.

En un texto se pueden emplear otras convenciones para indicar que se barajan diferentes versiones. A veces se ofrecen distintas variantes de párrafos enteros sin usar corchetes, sino separadas por la conjunción "o", o identificadas como "Opción 1" y "Opción 2".

En un proyecto de texto se puede utilizar también el texto tachado para indicar que se ha suprimido un texto y el subrayado para indicar que el texto es nuevo. Por ejemplo, en el texto antidumping de 2008 se establece que: "~~Se deberá advertir~~ advertirá de la visita a las empresas de que se trate con suficiente antelación". Esta presentación indica normalmente que no hay opciones alternativas entre corchetes con esas dos redacciones, sino que "deberá advertir" estaba anteriormente en el texto (sin corchetes) y los negociadores acordaron sustituir esa fórmula por "advertirá", que es más fuerte.

Más tarde abandonaron tres de los cuatro nuevos temas que habían adoptado provisionalmente en Doha y progresaron con lentitud en los temas más tradicionales de las negociaciones comerciales multilaterales. Con el paso del tiempo, algunos participantes y observadores llegaron a considerar que la Conferencia Ministerial de Doha fue un gran éxito táctico dentro de un gran fracaso estratégico y admiraron la habilidad con la que se logró el acuerdo de iniciar la ronda, pero sobre todo cuestionaron la conveniencia de haber acometido ese camino. Otros, con un carácter más optimista, vieron en la Conferencia Ministerial de Doha un modelo que negociadores posteriores harían bien en emular, que mostraba que efectivamente era factible que los Miembros de esta organización concluyeran acuerdos que representaban ganancias para todos ellos.

Este capítulo se centra en el éxito táctico, dejando el análisis de las dudas estratégicas para el capítulo 12. La Conferencia Ministerial de Doha redimió a una institución que solo dos años antes se encontraba sumida en su mayor crisis. Demostró la importancia de una preparación minuciosa por parte de la Secretaría y los Miembros, así como la necesidad de elaborar una estrategia de negociación coherente, adaptable y pragmática que equilibre los intereses de las distintas facciones que puedan formarse entre los Miembros.

Antes de Seattle o de Doha vino Singapur, sede de la primera Conferencia Ministerial de la OMC, que es una ciudad Estado que prestó su nombre al ya mencionado cuarteto de temas espinosos. En este capítulo se examinan los acontecimientos que se produjeron entre la Primera y la Cuarta Conferencia Ministerial, pero pasa por encima de la Segunda. La Conferencia Ministerial de Ginebra de 1998 fue más que nada una representación, pues se aprovechó la ocasión para celebrar el 50º aniversario del sistema multilateral de comercio, aunque también tuvo algún contenido. En ella los ministros firmaron la Declaración sobre el Comercio Electrónico y avanzaron en las conversaciones relativas a la aplicación, cuestiones ambas abordadas en el capítulo anterior. No obstante, por motivos de continuidad no se trata en este capítulo.

El debate sobre el inicio de una ronda

Antes de examinar el camino que llevó de Singapur a Doha, es útil considerar el contexto general. Los Miembros de esta nueva organización se encontraron ante dos cuestiones relacionadas entre sí en los años siguientes a la Ronda Uruguay. Primera, ¿debían entablar nuevas negociaciones que fueran más allá de lo ya previsto en el programa incorporado? Segunda, en caso de que entablaran negociaciones, ¿qué cuestiones deberían estar sobre la mesa de negociación? Las respuestas que finalmente dieron fueron que definitivamente era aconsejable celebrar nuevas negociaciones y que estas debían organizarse siguiendo el modelo de la Ronda Uruguay, con un programa integrado por los temas habituales más los temas de Singapur. El aparente consenso sobre estos puntos, no obstante, ni era universal ni estable, como resultaría claro en el desarrollo posterior de la ronda.

La Comunidad Europea fue el principal proponente de la nueva ronda y Sir Leon Brittan, en su calidad de Comisario de Comercio de la CE entre 1993 y 1999, su principal defensor dentro

de Europa. "Mis motivos eran extremadamente sencillos" -recordaría posteriormente-. "Habíamos conseguido en la Ronda Uruguay la mayor liberalización lograda nunca de una sola vez", pero había espacio para ir mucho más allá:

Al negociar y trabajar con ese fin tenía muy claro que había muchísima más liberalización que no se había conseguido y que no estaba en la mesa de negociación. Por consiguiente, la conclusión era muy clara, muy sencilla: "Hagamos algo más". Y el mecanismo para hacerlo en aquel momento era una nueva ronda.¹

Sir Leon no se había dirigido primero a los Estados miembros de la CE para obtener su aprobación para los planes de iniciar una nueva ronda. Al contrario, actuó *à titre personnel* y sin interferencias importantes por lo que "los Estados miembros ni me limitaron ni entré en conflicto con ellos".²

La Comunidad Europea no era, de ningún modo, el único defensor de una nueva ronda, ya que varias economías emergentes y dependientes del comercio defendían también la idea. A partir de 1998, un grupo informal de 15 Miembros de la OMC de tamaño mediano se unieron para formar el grupo de Amigos de una Nueva Ronda. Entre esos miembros se contaban, además de cinco países desarrollados (Australia, Hungría, Nueva Zelandia, la República Checa y Suiza), representantes de países de América Latina (la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay) y de Asia (Hong Kong, China; la República de Corea; Singapur y Tailandia) así como de Marruecos. El Brasil y Sudáfrica no formaban parte del grupo, pero su apoyo fue fundamental. Estas dos economías emergentes "representaron papeles extremadamente importantes en la promoción del lanzamiento de la ronda [de Doha]" -recordaría posteriormente Harbinson (2009: 5)- "tanto en Ginebra como a nivel ministerial".

La mayoría de los demás países desarrollados apoyaron el inicio de una nueva ronda, aunque en diverso grado y en distintos momentos. La posición de los Estados Unidos fue a veces ambivalente o incluso enigmática, por la influencia de los cambios en el gobierno, las relaciones del Presidente con el Congreso de los Estados Unidos y los parlamentos estatales, y por los vínculos entre el comercio y otros objetivos de política exterior. Estos factores influyeron no solo en que los Estados Unidos quisieran o no nuevas negociaciones sino también en si querían que estas negociaciones se estructuraran en la forma tradicional, una ronda. El Japón también adoptó una postura precavida con respecto a una nueva ronda, en gran parte debido a la preocupación por las posibles demandas en el ámbito de la agricultura.

Las principales objeciones a una nueva ronda vinieron de los países en desarrollo que temían que cualquier cambio que se produjese en el statu quo pudiera actuar en su contra. Abrigan preocupaciones con respecto a la aplicación de los resultados de las rondas anteriores, a la posibilidad de que la liberalización NMF de los países desarrollados erosionara los márgenes de preferencia de que disfrutaban en esos mercados y a la perspectiva de perder más del "margen de actuación" de que disponían en esferas relacionadas con el comercio. La India se consolidó como el principal crítico de la propuesta de una nueva ronda, y fue respaldado por otros Miembros como los que formaban el Grupo de países de ideas afines. Los miembros de este Grupo fueron

cambiando, pero como fundadores figuraban cuatro países de América Latina (Cuba, El Salvador, Honduras y la República Dominicana), tres países de Asia (Indonesia, Malasia y Sri Lanka), dos países de Oriente Medio (Egipto y el Pakistán) y dos países de África (Nigeria y Uganda).³ Los miembros de este Grupo ponían en duda tanto la conveniencia de iniciar una nueva ronda como los medios que sus defensores utilizaban para defender la iniciativa.

En caso de iniciarse una nueva ronda, ¿qué cuestiones se pondrían sobre la mesa y cuáles serían sus principales objetivos? También en este aspecto fue la Comunidad Europea la que tomó la iniciativa, proponiendo varios temas que, después de un proceso de depuración y refinamiento, pasaron a denominarse los temas de Singapur. Estos temas eran: política de competencia, inversión, contratación pública y facilitación del comercio. Otras cuestiones que defendía la Comunidad Europea, sobre todo los derechos laborales, no pasaron la criba. La posición de la CE tenía componentes defensivos y también ofensivos, sobre todo en la esfera de la agricultura. Esta cuestión era el *sine qua non* para otros muchos Miembros, por lo que la Comunidad Europea aportó argumentos a favor y en contra de la ronda.

La aparente contradicción de la posición de la CE se difundió por todo el sistema ya que todos los actores y las coaliciones fundamentales tenían tanto intereses ofensivos como defensivos. Esto complicó mucho los esfuerzos para concebir una ronda ya que resultaba sumamente difícil reunir una combinación ganadora de posiciones y actores cuando lo que era bueno para un Miembro era malo para otro. O como describe brevemente Blustein (2009: 68) los grupos en conflicto:

Los europeos querían una promesa de iniciar una nueva ronda que incluyera los temas de Singapur, lo que era anatema para los países en desarrollo. Los Estados Unidos, Australia y los grandes exportadores de productos agrícolas de América Latina querían que el programa de las negociaciones incluyera propuestas que abrieran de forma considerable los mercados agrícolas y eliminasen determinadas subvenciones agrícolas, lo que era anatema para los europeos, los japoneses, los coreanos, los noruegos y los suizos. Otro grupo de países, encabezados por el Japón, quería que en la ronda se examinaran las normas que limitaban el derecho de los países de imponer derechos antidumping, lo que era anatema para los Estados Unidos. Los estadounidenses querían que la OMC empezara a abordar la cuestión de los derechos laborales, creando al menos un grupo de trabajo que estudiase la relación entre el comercio y el trabajo, lo que era anatema para los países en desarrollo. Los países en desarrollo querían cambiar algunas de las condiciones de la Ronda Uruguay, lo que era anatema para los estadounidenses, los europeos y los japoneses.

Esta distribución de papeles es la que mejor describe la situación en que se encontraba el terreno de juego en 1999. Algunas de las posiciones que mantuvieron ciertos actores fundamentales en aquel momento cambiaron posteriormente, como en el caso de los Estados Unidos respecto de los derechos laborales. Aun así, la observación esencial sigue siendo válida: los Miembros de la OMC estaban divididos, en primer lugar, entre quienes eran favorables y quienes se oponían a una nueva ronda, e incluso entre los favorables a una nueva ronda había diferencias importantes con

respecto a lo que habría que tratar de conseguir en ella. Como se verá en el análisis que sigue, esas diferencias, que se pusieron de manifiesto en Singapur, contribuyeron al colapso desastroso de Seattle, pero se resolvieron en Doha. Uno de los motivos por los que se consiguió en Doha lo que en Seattle no se había conseguido es que en la primera Conferencia Ministerial los embajadores en Ginebra se habían limitado a reunir y trasladar sus desacuerdos a los ministros, mientras que en Doha el texto se racionalizó y se pidió a los ministros que resolvieran un número manejable de conflictos. Ahora bien, esa racionalización tuvo un coste, ya que produjo formulaciones que a la postre resultarían más ambiguas que constructivas.

La Conferencia Ministerial de Singapur

La primera Conferencia Ministerial de la OMC se celebró los días 9 a 13 de diciembre de 1996, casi exactamente tres años después del momento culminante de la Ronda Uruguay. A diferencia de las reuniones celebradas entre 1999 y 2013, ni esta Conferencia Ministerial ni la que la seguiría en 1998, más limitada, estaban directamente asociadas con el inicio o el desarrollo de la Ronda de Doha. No obstante, la cuestión de una nueva ronda ya estaba en el aire y Chile pidió que se iniciaran debates para preparar una nueva ronda de negociaciones sobre agricultura. Un negociador chileno calificaría posteriormente esta postura de “avanzadilla”, pues su intención no era lograr resultados inmediatos sino más bien preparar el terreno para movimientos posteriores favorables a una nueva ronda.⁴

El aspecto más memorable de esta Conferencia Ministerial es que puso nombre a lo que más tarde se conocería como los temas de Singapur, aunque en aquel momento no estuvieran tan claros ni definidos. Los debates también se centraron en las normas fundamentales del trabajo y en la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre la agricultura y los textiles. Otros logros de la Conferencia fueron la casi finalización del Acuerdo sobre Tecnología de la Información, como se analizó en el capítulo 10, así como la adopción del Plan de Acción Amplio e Integrado de la OMC para los Países Menos Adelantados (PMA) y la firma de un acuerdo de cooperación con el Fondo Monetario Internacional. En la Conferencia Ministerial se puso de manifiesto la división entre países desarrollados y en desarrollo. Aunque hubiera diferencias dentro de cada uno de estos grupos, y algunos países hicieran esfuerzos por salvar las distancias, los Miembros tendieron a dividirse de acuerdo con planteamientos previsibles Norte-Sur en casi todos los temas objeto de debate.

Las autoridades de Singapur tuvieron también que resolver un revuelo diplomático con los Estados Unidos (véase el recuadro 11.2) y hacer frente a las protestas de organizaciones no gubernamentales (ONG) escépticas ante el comercio. En la etapa final de los preparativos estaba claro que algunas ONG aprovecharían la ocasión para protestar contra la globalización en general y contra la OMC en particular, y las autoridades del país anfitrión se preguntaban cuál era la mejor forma de afrontar el problema. Una posibilidad que consideraron, pero rechazaron, fue “enviar a las ONG a Johor Bahru (ciudad vecina de Singapur en Malasia) con el fin de crear problemas logísticos” (Kesavapany, 2011: 160). Pensaron que “las ONG responderían positivamente si eran bien tratadas y se les daba la oportunidad de hacer oír su voz” (*ibid.*), por lo que optaron por albergar a las ONG en un hotel situado a un kilómetro del

lugar donde iba a celebrarse la Conferencia Ministerial, preparar reuniones de información con funcionarios de la OMC y darles acceso a las delegaciones. Este planteamiento resultó satisfactorio, pues las protestas que rodearon este acontecimiento fueron mucho más manejables que las que se producirían en las dos conferencias ministeriales siguientes. El Gobierno de Singapur también “empleó a sus militares a fin de garantizar que la seguridad del acontecimiento estuviera muy controlada”, para lo cual “asignó a cada dignatario asistente un vehículo conducido por un militar” (Departamento de Policía de Seattle, 2000: 9).

Recuadro 11.2. De cómo dos conferencias ministeriales casi fueron trasladadas de lugar

Un *contretemps* diplomático que estalló entre los Estados Unidos y el país anfitrión casi impidió que la Conferencia Ministerial se celebrara en Singapur. Este embrollo fue casi una broma en comparación con el nivel mucho mayor de preocupación que despertó la seguridad personal de los delegados en las conferencias ministeriales de 1999 y, sobre todo, de 2001.

Todo empezó cuando Michael Fay, un joven ciudadano de los Estados Unidos, fue condenado el 3 de marzo de 1994 por haber destrozado automóviles y robado señales de tráfico en Singapur. Su sentencia incluía ser azotado con cañas, práctica que es común en Singapur pero contraria a las tradiciones penales de los Estados Unidos que prohíben los castigos corporales. El Presidente Bill Clinton pidió clemencia en nombre de Fay, y el Presidente de Singapur Ong Teng Cheong redujo los golpes de caña, de seis a cuatro. El Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Mickey Kantor juzgó que esto era inaceptable y anunció que se opondría a que Singapur albergara la Conferencia Ministerial. El embajador de los Estados Unidos ante la OMC, Booth Gardner, informó a sus colegas de Singapur, según se dijo, de que “había ido personalmente al despacho del Sr. Kantor en tres ocasiones para conseguir que anulara su decisión”, pero que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales “no quiso saber nada de eso y le echó del despacho” (Kesavapany, 2011: 158). A continuación Singapur desplegó una actividad febril buscando el apoyo de otras delegaciones, lo que culminó a finales de 1995 en una reunión con el Sr. Gardner en la que su homólogo de Singapur “le informó de que presentaría una propuesta sobre el asunto en la última reunión que celebraría ese año el Consejo General”. Los dos embajadores se hicieron posteriormente buenos amigos, de modo que Gardner “me dijo que siguiera y que presentara la propuesta, que él miraría hacia otro lado. De hecho, eso fue lo que pasó y la moción se aprobó” (*Ibid.*).

Más aventurada aún fue la Conferencia Ministerial de Doha, cuyo inicio estaba previsto menos de dos meses después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ese ataque hizo temer por la seguridad de los delegados, ya que una reunión de líderes económicos mundiales constituiría un objetivo tentador para Al-Qaeda. Los Estados Unidos intentaron una vez más que la Conferencia Ministerial tuviera lugar en otra parte. Irónicamente, esta vez el candidato principal a lugar alternativo de celebración de la Conferencia no fue otro que Singapur. El Gobierno de Qatar, como antes había hecho el Gobierno de Singapur, se resistió a esta medida y finalmente convenció a los Estados Unidos de que dejaran de esforzarse por trasladar la Conferencia Ministerial a otro lugar. Según una versión, la cuestión se solucionó por llamada telefónica entre el Emir de Qatar y el Vicepresidente Richard Cheney en la que “el Emir, en términos apenas velados, utilizó como moneda de cambio la base aérea que había en su país y que el Pentágono consideraba un activo fundamental en la guerra contra el terrorismo” (Blustein, 2009: 100).

Los temas de Singapur originales y los finales

Los temas de Singapur, tal y como hoy los conocemos, son la inversión, la contratación pública, la política de competencia y la facilitación del comercio. Estos cuatro temas, que pasaron a asociarse estrechamente con los objetivos de la Unión Europea en la Ronda de Doha, al principio no formaron un paquete ni fueron un objetivo de ese *demandeur*. Al contrario, su asociación con la Conferencia Ministerial de Singapur fue consecuencia de un proceso de defensa y desgaste más gradual.

Europa fue a Singapur con cuatro objetivos, pero con una configuración diferente. Hablando en nombre de lo que todavía se conocía como Comunidad Europea, Sir Leon señaló a sus homólogos que “son cuatro las esferas de trabajo que se han de abordar” en la Conferencia Ministerial.⁵ La esfera de trabajo más inmediata era la conclusión del Acuerdo sobre Tecnología de la Información y las negociaciones sobre las telecomunicaciones. La segunda esfera de trabajo era hacer de los servicios financieros “una parte permanente de las disciplinas de la OMC”. Solo en el tercer lugar de esta lista se insistía en que la OMC “debe ocuparse también de las nuevas materias como la inversión y la competencia”, reagrupando así un par de cuestiones que posteriormente constituirían la mitad de los temas de Singapur. Su cuarta esfera de trabajo era que “persiste la importancia de las normas del trabajo y la protección del medio ambiente”. La contratación pública y la facilitación del comercio, que posteriormente completarían la lista de los temas de Singapur, todavía no figuraban entre los cuatro temas más importantes para la Comunidad Europea.

El tema del trabajo era la más polémica de las nuevas cuestiones propuestas. Para entonces, ya se había gastado mucha tinta en analizar la relación entre el comercio y los derechos laborales y no eran pocas las voces que se habían alzado por encima del nivel normalmente educado de las conversaciones diplomáticas antes de Singapur. La cuestión se había heredado de la última etapa de la Ronda Uruguay, en la que la mayoría de los ministros que hicieron uso de la palabra en la Conferencia de Marrakech de 1994 habían manifestado su opinión sobre ella. No mucho había cambiado entre la Conferencia Ministerial de despedida del GATT y esta Conferencia Ministerial inaugural de la OMC, aunque tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) habían abordado la cuestión del trabajo y las normas laborales durante ese período intermedio. La primera organización examinó la posibilidad de incluir una “cláusula social” en la OMC, y la segunda examinó la relación entre los derechos básicos de los trabajadores y el comercio internacional.

Noruega y los Estados Unidos eran también firmes partidarios de poner sobre la mesa los derechos laborales. Justo antes de Singapur, estos dos *demandeurs* habían propuesto por separado que los ministros aprobaran un programa de trabajo para promover las normas fundamentales del trabajo y que se informara de los resultados en la Conferencia de 1998. Alegaron que el derecho de negociación colectiva, la libertad de asociación, el trabajo forzado y ciertos tipos de trabajo infantil eran asuntos que debían ser considerados en la OMC. En las dos propuestas se decía que el objetivo era llegar a un entendimiento común de los Miembros de la OMC sobre cómo reforzar el apoyo recíproco que deben prestarse la ampliación del

comercio y el mejoramiento de las normas del trabajo. Otros Miembros desarrollados, como Austria y Dinamarca, se mostraron partidarios de que la OMC trabajara en esta esfera. Varios países europeos reconocieron que la OIT tenía primacía con respecto a esas normas fundamentales del trabajo, pero sugerían que las dos organizaciones internacionales debían cooperar entre sí. Algunos países industrializados alegaron que la OMC debía estudiar las normas del trabajo como una primera medida para introducir las normas fundamentales del trabajo en el ámbito de la organización.

Los países en desarrollo, en su mayoría, adoptaron la postura de que la OMC no era el foro adecuado para abordar los derechos laborales, y unos pocos países desarrollados, como Australia y el Reino Unido, compartían esa opinión. Los países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, de la que también era miembro Singapur, llegaron incluso a amenazar con boicotear la Conferencia si no se negociaba sobre el trabajo. Su principal preocupación era que se utilizaran las normas del trabajo y la preocupación por el medio ambiente como pretexto para el proteccionismo. Muchos de ellos estaban de acuerdo con las observaciones del Ministro del Brasil Luiz Felipe Lampreia, quien había dicho que “no comprendemos cómo una organización basada en reglas como la OMC puede tratar la cuestión de asegurar la observancia de las normas del trabajo”.⁶ Había hecho hincapié en la seria preocupación del Brasil “ante la posibilidad de que la protección de las normas del trabajo fundamentales, que en sí misma es un objetivo final que todos deben tratar de alcanzar, se utilice como ‘chivo expiatorio’ para tratar el problema del desempleo estructural en las economías desarrolladas”. Como muchos otros, el Sr. Lampreia insistía en que “la Organización Internacional del Trabajo es el lugar apropiado para tratar la cuestión de la observancia de las normas del trabajo fundamentales y que en cualquier declaración al respecto que formule esta Conferencia Ministerial no se debe prever ningún seguimiento de la cuestión en el marco de la OMC”.⁷

Cuando Sir Leon se dirigió a los ministros, indicó que “contamos con los elementos necesarios para un entendimiento” sobre el comercio y las normas de trabajo y “confío en que sirvan de base para que la OMC continúe debatiéndolas después de Singapur”.⁸ La última parte de su declaración sobre las normas del trabajo resultó ser más correcta que la primera. El texto que salió de Singapur efectivamente tuvo una vida más larga que la Conferencia Ministerial, pero no como sus defensores habían esperado. En este sentido, esta experiencia fue premonitrice de lo que sucedería con la mayoría de los temas de Singapur en los años siguientes a la Conferencia Ministerial de Doha, aunque la retirada de tres de estas cuestiones de la mesa de negociación no fue tan rápida. La cuestión del trabajo no se solucionó hasta la última noche de las negociaciones, cuando los ministros elaboraron la siguiente fórmula:

Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la

promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.

La referencia a la colaboración entre las dos secretarías era algo prematura ya que en ese momento no había ninguna colaboración importante entre la OIT y la OMC. No obstante, esa situación cambió años después, cuando empezaron a trabajar juntas en una serie de estudios sobre la relación entre el comercio y el trabajo (véase el capítulo 5). El Presidente, en sus observaciones finales, pareció rechazar con mayor firmeza que lo hacía el texto de la Declaración Ministerial que la OMC se ocupase de las normas laborales en el futuro. El Ministro Yeo Cheow Tong observó que la OIT era el organismo competente para abordar esas cuestiones, rechazó la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y aseguró a las delegaciones que el texto no daría lugar a nuevos trabajos en la OMC sobre la relación entre el comercio y las normas fundamentales del trabajo.

La cuestión del comercio y el medio ambiente, que con frecuencia se empareja con el tema del trabajo como las dos cuestiones de “comercio y ...” más prominentes, también estuvo sobre la mesa de negociación en Singapur. No obstante, la cuestión del medio ambiente había encontrado una oposición menos firme en la OMC que las normas del trabajo. En Singapur, los países desarrollados alegaron que era necesario asegurar la compatibilidad jurídica entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) y el sistema de la OMC. El Japón, Suecia y Suiza plantearon la cuestión, e Islandia instó a que se aclararan las normas para evitar conflictos de leyes entre los AMUMA y la OMC. Varios países en desarrollo respondieron planteando su preocupación por el “proteccionismo verde”, y Malasia señaló el uso indiscriminado de programas de etiquetado como medio de frenar las exportaciones de los países en desarrollo. Otros alegaron que el mejor medio de abordar tanto la cuestión del trabajo como la del medio ambiente era hacerlo de forma indirecta, a través de un mayor crecimiento económico, más que a través de instrumentos directos que pudieran ser mal utilizados con fines proteccionistas. La pobreza es la causa más importante de degradación de medio ambiente, dijo el delegado de Nigeria, mientras que México observó que el comercio podía contribuir a la protección del medio ambiente a través del crecimiento económico.

A pesar de esas divisiones, en la Declaración Ministerial se adoptó un enfoque más favorable a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente que a las cuestiones relacionadas con el trabajo. Los ministros acordaron establecer el Comité de Comercio y Medio Ambiente como órgano permanente de la OMC, reconociendo que “[l]a amplitud y la complejidad de las cuestiones abarcadas por el programa de trabajo del Comité muestran que es necesario realizar nuevos trabajos en todos los puntos de su orden del día”. En el párrafo 16, además los ministros afirmaron lo siguiente: “Tenemos el propósito de actuar sobre la base de la labor realizada hasta ahora; encomendamos, por tanto, al Comité que lleve a cabo sus trabajos, rindiendo informe al Consejo General, en el marco de su mandato actual.”

Temas planteados por los países desarrollados: la inversión y la política de competencia

La inversión es uno de los temas sobre los que los resultados de la Ronda Uruguay no habían llegado a colmar las expectativas de los *demandeurs*. El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) consiste en poco más que una prohibición de ciertas prescripciones en materia de resultados. Las disposiciones más importantes de la Ronda Uruguay sobre la inversión eran de hecho los compromisos asumidos por los Miembros en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) con respecto al Modo 3 (presencia comercial). La insatisfacción por los resultados del Acuerdo sobre las MIC llevó a los países desarrollados a tratar de concluir un Acuerdo Multilateral sobre la Inversión en la OCDE, y las negociaciones estaban todavía desarrollándose cuando se celebró la Conferencia Ministerial de Singapur, pero dos años más tarde fracasarían.

El tema de la política de competencia era intelectualmente más complejo. Los negociadores no tenían una sola definición aceptada sobre lo que el tema quería decir, aunque no fuera una cuestión totalmente nueva para el sistema de comercio. El tema se había abordado en la malograda Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, en la que se hablaba más bien de “prácticas comerciales restrictivas”. Se había tratado provisionalmente a finales del decenio de 1950 en el GATT, y posteriormente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la OCDE, y se abrió camino hacia la OMC a través del AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), que contienen ambas disposiciones sobre condiciones de competencia equitativas y cooperación internacional para facilitar el control de las prácticas anticompetitivas.

Las divisiones Norte-Sur con respecto a la política de competencia no eran tan firmes como lo eran sobre otros temas. Algunos países desarrollados se mostraron cautelosos al respecto, como el Japón, que declaró que era adecuado iniciar un proceso educativo siempre que no se prejuzgara el curso futuro de los acontecimientos. Esta postura no distaba mucho de la de Malasia, que sostuvo que le parecía bien que un grupo de trabajo estudiara las políticas de competencia siempre que ello no diera lugar a negociaciones en el marco de la OMC. Lesotho se mostró favorable al intercambio de información sobre prácticas anticompetitivas y a negociar normas multilaterales claras para combatir las, mientras que Indonesia señaló que los debates sobre esta cuestión debían centrarse en las prácticas comerciales restrictivas y en las medidas antidumping. La Comunidad para el Desarrollo de África Meridional fue más directa al señalar que sería prematuro examinar la política de competencia. Alemania era partidaria de establecer normas multilaterales sobre el comercio y la competencia para eliminar nuevos obstáculos al acceso a los mercados. Los Estados Unidos se resistían a aceptar que la OMC hiciera algo más que estudiar esta cuestión. Gran parte de las preocupaciones de Washington derivaban de que preveían que los países tratarían de usar esta cuestión como medio para restringir el uso de las leyes antidumping. La posición de los Estados Unidos podría también atribuirse a su falta de satisfacción con la aplicación de la legislación en materia de competencia de la CE, así como al temor de que las normas internacionales sobre política de competencia pudieran exigir que la

Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos (un organismo independiente) perdiera parte de su autonomía.

Los ministros convinieron en establecer nuevos grupos de trabajo para examinar la relación entre el comercio y estas nuevas cuestiones. En el párrafo 20 declararon que “en la inteligencia de que la labor que se emprenda no prejuzgará la iniciación de negociaciones en el futuro”, y establecieron sendos grupos de trabajo encargados de “examinar la relación entre comercio e inversión” y de “estudiar las cuestiones que planteen los Miembros acerca de la interacción entre comercio y política de competencia, incluidas las prácticas anticompetitivas, con vistas a identificar cualesquiera áreas que puedan merecer ulterior atención en el marco de la OMC”. En la disposición se establecía además que el Consejo General “mantendrá bajo examen la labor de uno y otro grupo y decidirá al cabo de dos años cómo habrá de proseguir ésta en uno y otro caso”, pero que “de haberla, cualquier futura negociación ... solo podrá tener lugar tras la adopción por los Miembros de la OMC de una decisión explícita por consenso acerca de esas negociaciones”. Con respecto a la contratación pública, en el párrafo 21 acordaron establecer un grupo de trabajo “encargado de realizar un estudio sobre la transparencia de las prácticas de contratación pública” y encomendar “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia”. Estas decisiones no se adoptaron simplemente “para postergar el problema”, sino que sentaron las bases para poder iniciar negociaciones sustantivas en el futuro.

Hubo algún desacuerdo sobre el significado de la parte de la Declaración en la que se establecía que esa labor se realizaría “[t]eniendo en cuenta las disposiciones existentes de la OMC sobre cuestiones relacionadas con la inversión y la política de competencia y el programa incorporado relativo a esas materias, inclusive en el marco del Acuerdo sobre las MIC”. Este texto se introdujo a petición de la India, que posteriormente indicó que limitaba por fuerza el análisis únicamente a la labor ya prescrita en el artículo 9 del Acuerdo sobre las MIC. Ese artículo preveía un examen del funcionamiento del Acuerdo a más tardar cinco años después de su fecha de entrada en vigor y que en el curso de ese examen el Consejo del Comercio de Mercancías “estudiará si el Acuerdo debe complementarse con disposiciones relativas a la política en materia de inversiones y competencia”. Otros Miembros no estaban de acuerdo con la interpretación de la India.

Temas de los países en desarrollo: los textiles y las prendas de vestir y el Marco Integrado

La Conferencia Ministerial de Singapur tuvo lugar en un momento en que pocos países en desarrollo consideraban que la eliminación gradual del sistema vigente de contingentes para las prendas de vestir diera lugar a una consolidación del sector a escala mundial. En la Ronda Uruguay, la mayoría de los países exportadores de prendas de vestir había anticipado que se encontrarían en mejor situación sin los contingentes y en las primeras fases de la aplicación los exportadores se mostraron preocupados por el ritmo lento de la liberalización en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). Entre las economías en desarrollo que pidieron una

liberalización más rápida se encontraban algunas que se estaban retirando de ese sector (por ejemplo, Hong Kong, China), algunas que generaban grandes porcentajes de las exportaciones mundiales (por ejemplo, la India) y otras que más tarde se verían sometidas a una mayor competencia (por ejemplo, Filipinas, Kenya y Nicaragua). Aparte de la cuestión de la eliminación gradual de los contingentes, Indonesia manifestó su preocupación por las investigaciones antidumping y en materia de derechos de salvaguardia que algunos Miembros estaban realizando en aquel momento contra países en desarrollo. Jamaica, que se había mostrado más cautelosa durante las negociaciones, sostuvo que el equilibrio de intereses que se había logrado establecer en el ATV debía preservarse. Con el tiempo, la precaución manifestada por la delegación de Jamaica sería compartida por un círculo cada vez más amplio de países en desarrollo, como se examina en el capítulo 13. En el párrafo 15 de la Declaración Ministerial de Singapur, los ministros confirmaron que se habían comprometido “a una plena y fiel aplicación de las disposiciones del” ATV, y señalaron que el “recurso a medidas de salvaguardia al amparo de las disposiciones del ATV deberá hacerse con la mayor moderación posible”.

Los ministros también establecieron preferencias para los países menos adelantados (PMA, LDC en inglés), que por aquel entonces eran denominados todavía en inglés por la sigla LLDC.⁹ También aprobaron el Plan de Acción de la OMC para los Países Menos Adelantados, aunque algunos criticaron este instrumento por ser mucho más débil que el propuesto por el Director General Renato Ruggiero en junio de 1996 en la cumbre del G-7 celebrada en Lyon. El Sr. Ruggiero había propuesto la plena y rápida aplicación de la Declaración de Marrakech relativa a los países menos adelantados, mejorando su acceso a los mercados mediante la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios con que se encontraban sus exportaciones, contribuyendo a mejorar el clima inversor, en especial mediante la negociación de normas multilaterales en materia de inversiones, y ayudando a crear capacidad humana e institucional mediante la mejora de la eficacia y la coordinación de la cooperación técnica.

La propuesta final tenía más el carácter de una cláusula de máximo empeño que un compromiso vinculante. Algunas de las preocupaciones manifestadas por las deficiencias del instrumento fueron resueltas el siguiente mes de octubre cuando en la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados se aprobó el Marco Integrado.¹⁰ Este Marco Integrado preveía la creación de instituciones para tratar las cuestiones de política comercial, así como el fortalecimiento de la capacidad de oferta de exportación, de los servicios de apoyo al comercio y de la capacidad de facilitación del comercio. También abarcaba la formación y desarrollo de recursos humanos y la asistencia en la creación de un marco de apoyo reglamentario y normativo relacionado con el comercio, que estimulase el comercio y las inversiones.¹¹ La cuestión conexas de la aplicación se analiza en el capítulo 10.

La Conferencia Ministerial de Seattle de 1999

Cuando los delegados llegaron a Seattle para celebrar la Conferencia Ministerial, que tuvo lugar del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, ya era evidente que el lanzamiento

previsto de la nueva ronda iba a ser una pesada carga que los ministros quizá no pudieran soportar. También se anticipaba que las protestas serían mucho más perturbadoras que las que se habían producido en la Conferencia Ministerial de Singapur o de Ginebra de 1996 y 1998, aunque pocos habrían podido imaginar que serían tan grandes y tan mal gestionadas como lo fueron en realidad.

Varios factores contribuyeron a convertir esta Conferencia Ministerial en la más problemática. Uno de ellos fue consecuencia del largo y agotador enfrentamiento sobre quién sucedería al Sr. Ruggiero como Director General. Como se recuerda en el capítulo 14, esta contienda condujo finalmente a un compromiso bastante desafortunado en virtud del cual el antiguo Primer Ministro de Nueva Zelandia Mike Moore ocuparía el cargo durante tres años y el antiguo Viceprimer Ministro de Tailandia Supachai Panitchpakdi lo ocuparía durante los otros tres. Los sentimientos hostiles que el proceso de selección había generado entre los Miembros que respaldaban al Sr. Moore (principalmente, países desarrollados) y los que respaldaban al Sr. Supachai (principalmente, países en desarrollo) agudizaron las ya amplias diferencias entre los Miembros más ricos y los más pobres.

Aunque pudieron limarse esas asperezas, la amplia campaña dejó a la OMC sin director durante los meses previos a la Conferencia Ministerial, lo que causó graves problemas de logística, de coordinación y de falta de las presentaciones básicas. El Sr. Moore tomó posesión del cargo el 1º de septiembre, solo tres meses antes de Seattle, lo cual le dejaba muy poco tiempo para organizarse y prepararse. Sus nuevos Directores Generales Adjuntos ni siquiera se conocían antes de llegar a Seattle. Lo mismo se podía decir de los propios ministros. El Sr. Moore se sorprendió de que “la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, el representante de la UE, el del Canadá y los ministros australianos no hubieran estado nunca en una Conferencia Ministerial y no se conocieran entre sí”.¹² Los principales actores no habían pasado suficiente tiempo juntos y no estaban preparados para llegar a un acuerdo.

La situación se vio agravada por la falta de convicción, o incluso la reticencia, con que el país anfitrión acogió la Conferencia Ministerial. En primer lugar, en el Gobierno de los Estados Unidos había diferentes opiniones sobre la conveniencia de una nueva ronda y la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Charlene Barshefsky se había mostrado escéptica desde el primer momento. El Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ganaron la partida interna y en la Casa Blanca había esperanzas de que, como el Presidente Kennedy había hecho una generación antes, el Presidente Clinton podría dar su nombre a la ronda. Una diferencia entre la política comercial del tiempo del Sr. Kennedy y la del tiempo del Sr. Clinton era el papel que desempeñaban los sindicatos. Cuando el Sr. Kennedy propuso una nueva ronda de negociaciones en el GATT, en 1962, todavía contaba con el apoyo de los sindicatos estadounidenses, que eran miembros fundamentales de la coalición favorable al comercio desde que los Estados Unidos habían empezado a negociar acuerdos de apertura de los mercados en el decenio de 1930. Esos días habían pasado hacía ya tiempo, como puso de manifiesto la ruda batalla por la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del

Norte en 1993. El Sr. Clinton esperaba poder cuadrar el círculo apelando a los sindicatos y a los círculos comerciales. También esperaba evitar nuevas luchas con el Congreso de los Estados Unidos preparando una ronda cuyos resultados podrían lograrse sin necesidad de nuevas negociaciones importantes con el Capitolio. Finalmente, las exigencias divergentes de los objetivos nacionales e internacionales de la Administración resultaron demasiado difíciles de conciliar y cuando el Sr. Clinton se vio obligado a elegir, se decidió por la opción interna más que por la internacional.

La diversidad política y las divisiones en esta esfera no eran una exclusiva de los Miembros de la OMC, ya que las ONG y otros que vinieron a manifestarse a Seattle formaban también un grupo heterogéneo, pero en su caso la diversidad parecía más una fortaleza que una debilidad. Como Cooper (1999), algunos se maravillaron de la “mezcla fantasmagórica de decenas de miles de manifestantes”, entre los que había “brancos obreros metalúrgicos con chaquetas sindicales marchando junto a personajes disfrazados de tortugas marinas, ecologistas y mineros, activistas de derechos humanos y familias de granjeros” para protestar “contra la OMC, retrasando sus sesiones inaugurales y poniendo la antaño oscura cuestión del comercio justo en el escenario central de la política”. Otros, en cambio, vieron en Seattle algo así como el resultado que se produce cuando, como lamentaba el poeta: “Los mejores carecen de convicciones, mientras los peores//rebotan de apasionada intensidad”.¹³

Los trabajos preparatorios

La preparación de una nueva ronda empezó menos de seis meses después de la Conferencia Ministerial de Singapur, cuando los Amigos de una Nueva Ronda celebraron una reunión ministerial oficiosa en Budapest, en mayo de 1999. Invitaron al Brasil, el Canadá, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, la India y el Japón, así como al Presidente del Consejo General Ali Mchumo, de Tanzania. La mayoría de estos actores fundamentales convinieron en principio en que debía celebrarse una nueva ronda y que la siguiente Conferencia Ministerial era la fecha fijada para su inicio, pero las coincidencias acababan ahí. Era más que evidente que los principales actores y coaliciones perseguían objetivos diferentes y que sus intereses ofensivos y defensivos eran diametralmente opuestos.

Los Miembros tenían ideas muy distintas sobre lo que debía o no debía figurar en el programa de una nueva ronda. La mejor forma que conocía la Ginebra oficial de manejar estas demandas opuestas era empezar catalogándolas y luego, en la mayor medida posible, reduciendo las diferencias a opciones claras entre las que pudieran elegir los ministros en Seattle. Esto normalmente se hacía elaborando un proyecto de Declaración Ministerial en la que los embajadores pudieran reducir al mínimo el número de corchetes. Esta fue la labor principal del Consejo General en los meses anteriores a Seattle, pero el resultado era peor cada vez que se repasaba el proyecto. En lugar de reducirse, el número aumentaba, hasta el punto de que la versión sometida a los ministros tenía 33 páginas y contenía 402 pares de corchetes.¹⁴ Lejos de ser un documento de consenso, contenía una media de un par de corchetes cada dos centímetros de texto. Era como si los embajadores en Ginebra hubiesen preparado un examen de opciones múltiples para los ministros, una prueba en la que fallaron colectivamente.

Varios Miembros tenían ideas propias sobre la redacción adecuada de la Declaración. La Comunidad Europea, Hungría, el Japón, la República de Corea, Suiza y Turquía publicaron el 30 de noviembre un proyecto de Declaración Ministerial de 17 páginas. Sus disposiciones sobre la inversión y la política de competencia reflejaban anteriores propuestas europeas. Aunque el proyecto era ambicioso con respecto a los nuevos temas, adoptaba una postura defensiva con respecto al más antiguo de todos. En el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura se había establecido que se iniciaran nuevas negociaciones sobre la agricultura en el año 2000: "Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo", esas negociaciones debían tener en cuenta "las preocupaciones no comerciales" (que la Comunidad Europea denominaba "multifuncionalidad" de la agricultura¹⁵), pero también el objetivo de "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado" y el "trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros". De este modo, el artículo 20 tenía la cualidad de ofrecer "algo a todos", y los negociadores europeos deseaban que se mantuviese esa cualidad. Por eso, en su proyecto se pedía que las negociaciones sobre la agricultura se basaran en el artículo 20, y no solo *tuviesen en cuenta ese artículo*, con objeto de no poner fin al trato especial de la agricultura dentro de la OMC.

El país anfitrión tenía sus propios objetivos, un punto que, como se analiza en el capítulo 14, era polémico en sí mismo. La Sra. Barshefsky y otros funcionarios habían subrayado repetidas veces su interés por lograr acuerdos lo antes posible. Sus ideas reflejaban los mismos conceptos que el Sr. Clinton había manifestado un año antes en Ginebra (véase el capítulo 10), y por el mismo motivo: el tipo de ronda desagregada que los Estados Unidos defendían se podía concluir utilizando la limitada autorización para negociar de que disponía el Poder Ejecutivo, y quizá no requiriese la renovación de la autorización de vía rápida del Presidente. Los negociadores estadounidenses hicieron de la necesidad virtud y alegaron que una ronda acelerada podía dar resultados significativos en tres años. Esto la situaría entre las tres primeras rondas del GATT, cada una de las cuales había durado menos de un año, y las rondas de Tokio y Uruguay que habían durado casi un decenio.

Las cuatro esferas prioritarias para los Estados Unidos eran el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) II, que debía añadir nuevos productos a los sectores ya abarcados por el primer ATI; la prórroga de la declaración de no aplicar derechos a las transmisiones electrónicas; un acuerdo sobre la transparencia en la contratación pública; y negociaciones para eliminar o armonizar los aranceles respecto de los productos químicos, el equipo energético, los bienes ambientales, el pescado y los productos de la pesca, las piedras preciosas y la joyería, el equipo médico y los instrumentos científicos, los juguetes y los productos forestales. Esperaban que se pudieran concluir en Seattle acuerdos sobre algunas de estas cuestiones. En cambio, los Estados Unidos insistieron en que la aceleración de los compromisos de liberalización de los textiles no estaba sobre la mesa de negociación, que las leyes antidumping también eran sacrosantas y que el Acuerdo sobre los ADPIC ya preveía la suficiente flexibilidad para resolver la cuestión de los medicamentos esenciales y las patentes de las formas de vida.

La batalla exterior de Seattle

Las reuniones internacionales, antes consideradas un regalo para la ciudad anfitriona, han pasado a considerarse una carga. La experiencia de Seattle contribuyó bastante a esta transformación. El Washington Council on International Trade había empezado en mayo de 1998 a hacer campaña para obtener la Conferencia Ministerial, presionando a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), al Departamento de Estado y al equipo de la OMC encargado de seleccionar el lugar de celebración de la Conferencia Ministerial. "El Estado de Washington es conocido por ser la región de los Estados Unidos más dependiente del comercio", decía un informe post-mortem, y los funcionarios esperaban que albergar la Conferencia Ministerial "no solo aportaría una entrada de dólares de los visitantes a la economía local sino también una rara oportunidad política de influir, quizá, en futuras decisiones pertinentes para la región" (R.M. McCarthy & Associates, 2000: 5 y 6). Los dirigentes locales no sospechaban, cuando la USTR anunció en enero de 1999 la selección de Seattle, que antes de terminar el año su ciudad se habría sumergido en el caos. Los planificadores locales, a pesar de los muchos esfuerzos que hicieron por preparar la Conferencia Ministerial en sí misma y hacer publicidad de su ciudad, prestaron poca atención a la seguridad de la Conferencia. El Departamento de Policía de Seattle (2000: 11) señaló en su informe posterior a los acontecimientos que la Secretaría de la OMC "había trabajado en estrecha colaboración con el Gobierno federal y con el [Comité de Organización de Seattle] durante la planificación de las reuniones en Seattle, pero, a petición de la OMC, no había participado en la planificación de la seguridad" porque esto "era responsabilidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad locales".

Los adversarios de la globalización dedicaron al menos tanto esfuerzo a sus preparativos para alterar el normal funcionamiento de la reunión como la ciudad a su organización. Docenas de grupos censuraban a la OMC, ya fuera por preocupaciones tradicionales como la competencia de las importaciones o bien por la incursión del sistema de comercio hacía una incursión en temas nuevos tales como el medio ambiente y los productos farmacéuticos. Entre estos grupos figuraban organizaciones tradicionales como la Alianza por unos puestos de trabajo sostenibles y el medio ambiente, Amazon Watch, el Colectivo de Acción Anarquista, Christian Aid, Consumers International, el Earth Justice Legal Defense Fund, la Confederación Campesina Francesa, Amigos de la Tierra, Greenpeace, Humane Society, Institute for Local Self-Reliance, Oxfam Internacional, Ruckus Society, Sierra Club, Red del Tercer Mundo y United Students Against Sweatshops. Algunos de estos grupos podían tener posturas opuestas sobre otras cuestiones, pero estas diferencias no contaban: el enemigo de su enemigo era su amigo, y para todos ellos ese enemigo era la OMC. Convergieron en Seattle al mismo tiempo que llegaban los ministros y sus séquitos, y pronto ocuparon las calles y airearon sus reivindicaciones. Las protestas tuvieron lugar entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre, y la actividad más intensa se produjo el 30 de noviembre. El mayor acontecimiento ese día fue una marcha organizada por la Federación Estadounidense del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), en la que participaron más de 40.000 personas, pero "varios miles de manifestantes se salieron del camino marcado y se dirigieron al centro de la ciudad, a la zona de Pike Street, engrosando las filas de los que ya estaban causando disturbios allí" (Departamento de Policía de Seattle, 2000: 41).

Las protestas obligaron a retrasar las ceremonias de inauguración de la Conferencia de la OMC y llevaron al alcalde de Seattle, Paul Schell, a declarar el estado de emergencia. El alcalde ordenó un toque de queda y, con ayuda del gobernador, recurrió a la Guardia Nacional y la Washington State Patrol para mantener el orden. El alcalde publicó también una orden de emergencia civil que establecía una zona militarizada en el centro de la ciudad de Seattle; la policía patrullaba los límites de esta zona donde no se admitían las manifestaciones y estaba restringida la entrada. Lo que posteriormente se denominó la Batalla de Seattle fue un hito tanto para la comunidad antiglobalización como para la policía, que los activistas consideran retrospectivamente como su mayor triunfo. En estas manifestaciones se inauguró la táctica del “bloque negro”, de manifestantes vestidos de negro que ocultaban su identidad con pañuelos o máscaras y practicaban actos violentos, como romper escaparates, volcar automóviles y enfrentarse directamente con la policía. Fue también la primera manifestación importante en la era de los teléfonos móviles y de Internet, dos instrumentos que son un icono de la economía global pero que los manifestantes usaron eficazmente para organizar a los desorganizadores. Para las fuerzas de orden público, estos acontecimientos pusieron término a los años de complacencia posteriores al decenio de 1960 en lo tocante al riesgo de las acciones callejeras violentas y perturbadoras y se convirtieron en un objeto de estudio para las academias de policía y los especialistas en gestión de crisis.¹⁶

El Jefe de Policía de Seattle, a pesar de su nombre, Norm Stamper (algo así como estampador de normas), que parece sacado de una novela de Charles Dickens, tenía como mínimo la misma simpatía por las opiniones de los manifestantes legítimos como desprecio por los causantes de los disturbios y por la ingenuidad y la mala planificación de sus superiores de los gobiernos local, estatal y federal. Posteriormente escribiría que lo que empezó con un “mar de tortugas marinas y pancartas contra la OMC, cánticos y representaciones callejeras, repletas de actores vestidos de colorines subidos en zancos escenificando los diversos aspectos de oposición a la globalización” pronto degeneró en escenas callejeras caóticas en las que sus agentes “eran apaleados y bombardeados con una sorprendente variedad de proyectiles: conos de tráfico, jarras de cerveza, botellas, rodamientos, palos, pelotas de golf, botellas de gases lacrimógenos, trozos de cemento [y] orina humana disparada con pistolas de agua de gran potencia” (Stamper, 2005: 340, 344). La policía respondió con porras, gases lacrimógenos, pelotas de goma y calabozos. En una valoración independiente encargada por Seattle se encontró culpables a los funcionarios municipales y a los agentes encargados de la seguridad pública por su falta de planificación y sus errores de ejecución, y se señaló que la dirección del departamento de policía “o bien no quería reconocer ... o bien prefirió ignorar” los importantes indicios anteriores a los incidentes de que podían esperarse manifestaciones grandes y violentas y se criticó la respuesta desproporcionada cuando se produjeron los incidentes (R.M. McCarthy & Associates, 2000: 19). El Sr. Stamper resumió la experiencia y recomendó a sus colegas de los servicios de orden público y a los cargos elegidos ante los que debían rendir cuentas lo siguiente:

Aprendimos muchas lecciones de la Batalla, las más importantes de las cuales son: 1) movilizar de antemano toda la ayuda que pueda obtener, y luego consiga más; 2) planificar la presencia de “multiplicadores de la fuerza” (es decir, voluntarios), pero no confiar demasiado en ellos; y 3) mantener a los

manifestantes a mucha mayor distancia de los lugares oficiales, por mucho que se quejen al respecto.

Y por último, un consejo para todos los jefes de policía y alcaldes de las ciudades del tamaño de Seattle: piénsenlo dos veces antes de decir que sí a una organización cuya denominación contenga una de las siguientes palabras: *mundo, mundial, global, internacional, multinacional, bilateral, trilateral, multilateral, económica, monetaria, fiscal, finanza, financiera, fondo, banco, banca o comercio* (*ibid.*: 351).

El Sr. Stamper asumió la plena responsabilidad y dimitió inmediatamente después de la Conferencia Ministerial. El Sr. Schell fue vencido en unas primarias en septiembre de 2001, convirtiéndose en el primer alcalde saliente de la ciudad que sufría esa suerte en 54 años. La Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU-American Civil Liberties Union) presentó una denuncia contra los funcionarios de Seattle por violar el derecho a la libertad de expresión de los manifestantes, tras lo cual, en 2006, la ciudad tuvo que pagar 62.500 dólares EE.UU. a una persona a la que habían detenido porque estaba hablando de las políticas de la OMC en una calle del centro de la ciudad, y 12.500 dólares EE.UU. a otra a la que un funcionario de policía le había confiscado una pancarta debido a su contenido.¹⁷ El año siguiente la ciudad aceptó una solución extrajudicial consistente en pagar 1 millón de dólares EE.UU. a unos 175 manifestantes a los que había detenido y encarcelado, y en eliminar esas detenciones de sus antecedentes penales (Young, 2007).

La batalla interna de Seattle: derechos laborales

Los derechos laborales ni siquiera figuraban en el orden del día antes de que se reuniera la Conferencia Ministerial, pero esa situación pronto cambió. Como respuesta en parte a los acontecimientos callejeros y en parte para dar satisfacción al país anfitrión, los organizadores rápidamente crearon un grupo para que estudiara las posibilidades de negociar sobre este tema. Irónicamente, este grupo fue uno de los que había llegado más cerca de un consenso antes de que fracasara la Conferencia Ministerial en su conjunto.

Antes de la Conferencia Ministerial, la Comunidad Europea y los Estados Unidos habían presentado documentos en los que se proponía que se estableciese un grupo para que examinara la relación entre el comercio y el trabajo, pero ninguna de estas dos sugerencias fue incluida en los proyectos de texto de Declaración Ministerial. Ambas partes tuvieron mucho cuidado en manifestar sus objetivos con precaución. La Sra. Barshefsky había indicado a los delegados que unas disposiciones laborales respaldadas con sanciones eran solo un objetivo político a largo plazo, y la Comunidad Europea había propuesto que en un Foro conjunto permanente OIT/OMC sobre el comercio, la globalización y el trabajo se examinase una amplia gama de cuestiones. En las más altas instancias esa misma precaución brillaba por su ausencia. En una entrevista concedida cuando las protestas estaban en su punto álgido y que fue publicada el 1º de diciembre en el *Seattle Post-Intelligencer*, el Sr. Clinton fue considerablemente más lejos que sus subordinados al indicar que:

Lo primero que tenemos que hacer es adoptar la posición de los Estados Unidos de establecer un grupo de trabajo sobre los derechos laborales dentro de la OMC; a continuación ese grupo de trabajo debe elaborar esas normas fundamentales del trabajo, y luego esas normas deberán integrarse en todos los acuerdos comerciales; y, en último extremo, yo sería partidario de un sistema en el que hubiera sanciones por toda violación de una disposición de un acuerdo comercial (citado en Blustein, 2009: 76).

Esta entrevista sorprendió y conmocionó a la mayoría de los delegados, entre ellos a los de los Estados Unidos. No obstante, sumada a las manifestaciones, convenció a los organizadores de la Conferencia de que algo había que hacer para resolver la cuestión.

En la Conferencia se creó un grupo de trabajo para decidir si la Declaración debía incluir el establecimiento en la OMC de un grupo de trabajo sobre las normas del trabajo, o un órgano en cuyo seno operasen conjuntamente una serie de organizaciones internacionales, para examinar las cuestiones. Costa Rica fue elegida para presidir este grupo porque, como recordaría posteriormente la entonces Viceministra de Comercio Anabel González (véase el Apéndice Biográfico), “[b]uscaban un país que fuera neutral a este respecto”. La idea inicial era que el ministro ocupara el cargo pero este “prefirió que lo ocupara yo porque él era un hombre de negocios y no estaba realmente interesado en el tipo de dificultades que suponía el asunto”.¹⁸ La Sra. González logró celebrar dos reuniones, la primera de las cuales fue una reunión general en la que todos los países tuvieron libertad para hacer uso de la palabra y la segunda fue una reunión de un grupo más pequeño que pretendía llegar a un acuerdo sobre un texto para la Declaración Ministerial. “Nunca estuve en una reunión de la OMC en la que los debates fueran tan intensos” como lo fue la primera, declararía posteriormente. Según la Sra. González, “los delegados estaban absolutamente furiosos porque no querían que se crease un grupo, porque no querían debatir la cuestión en absoluto”.¹⁹ En ese momento es cuando se produjo una ruptura de la confianza e incluso de la educación entre los Miembros que, calientes por la larga competencia provocada por la selección del Director General y agitados además por las manifestaciones exteriores, llegaron al punto de ebullición. Muchos de los delegados airearon su frustración por el proceso, y algunos se quejaron directamente a la Sra. González. Ella no fue el único blanco de sus quejas: la creación del grupo de trabajo sobre las normas del trabajo suscitó una amarga reacción por parte de algunos países en desarrollo que lo veían como una apropiación de la Conferencia Ministerial por los Estados Unidos y quizá incluso como un complot del Sr. Moore, antiguo miembro del Partido Laborista, para imponerles algo.

Después de haberse tomado nota de las declaraciones, un grupo más pequeño se reunió en otra sala con el objetivo de elaborar un párrafo que definiera la relación entre la OMC y la OIT y estableciera un grupo de trabajo que examinara esta cuestión en la nueva ronda propuesta. Aunque las negociaciones siguieron siendo difíciles “de hecho, empezó de algún modo a salir algo”, y alrededor de las cuatro de la mañana este pequeño grupo produjo “un texto razonable para todos los delegados, salvo el de la India, que se había quedado al margen”.²⁰ En esta etapa, las negociaciones del grupo ad hoc parecían haber tenido un éxito superior a lo que

razonablemente cabía esperar. La Sra. González volvió a su hotel para dormir, con la intención de presentar el texto convenido cuando se reanudaran las deliberaciones de la Conferencia Ministerial más entrada la mañana. Aproximadamente una hora después de haber llegado a su habitación fue llamada de nuevo al centro donde se celebraba la Conferencia y, después de abrirse paso por el caos de las calles, descubrió que su trabajo había sido en vano. “Estaba contenta de volver con mi texto y todo eso, porque creía que habíamos logrado algo muy razonable” -recordaba- “y entonces básicamente me dijeron: ‘Vamos a echar el cierre’”.²¹ La Conferencia Ministerial se terminaba sin una decisión y el texto que su pequeño grupo había elaborado nunca vio la luz del día.

Los otros temas

Los derechos del trabajo no eran en absoluto el único tema que polarizaba el debate y el recelo suscitado por los demás temas objeto de negociación quizá hubiera bastado para hacer fracasar la Conferencia sin el peso añadido de esta cuestión más polémica. A la cabeza de esos otros temas estaba la cuestión conexas del medio ambiente, así como la agricultura y los temas de Singapur.

La cuestión del medio ambiente dio lugar a algunas coaliciones dispares, tácitas o incluso involuntarias. En el exterior del centro de conferencias, grupos “verdes” se manifestaban contra la eliminación de los aranceles sobre los productos de la silvicultura y el Japón presionó para que en las negociaciones se estableciera un conjunto de normas y disciplinas que contribuyeran a la utilización sostenible de los recursos forestales y pesqueros.²² Otros Miembros, entre los que se encontraban Australia, los Estados Unidos, Filipinas, Islandia y Nueva Zelandia, eran partidarios de eliminar las subvenciones a los productos de la pesca, la silvicultura o ambas cosas. Uno de los temas más polémicos en las negociaciones, así como en las calles, era la biotecnología. El Canadá y los Estados Unidos propusieron el establecimiento de un grupo de trabajo sobre la biotecnología. Ambos eran miembros del Grupo de Miami de Exportadores de Biotecnología, un grupo que procuraba mantener fuera del Protocolo sobre la Bioseguridad las posibles restricciones al comercio. Igualmente, la Comunidad Europea propuso el establecimiento de un grupo de trabajo con el mandato de establecer hechos con respecto a la relación entre el comercio, el desarrollo, la salud, los consumidores y las cuestiones ambientales en la esfera de la biotecnología moderna. Esta propuesta pilló por sorpresa a las autoridades de la CE responsables de las cuestiones ambientales, después de haber trabajado muy duramente para finalizar el Protocolo de Cartagena sobre la Bioseguridad. Los ministros de medio ambiente de Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia y el Reino Unido objetaron que este planteamiento podía subordinar las negociaciones relativas al Protocolo sobre la Bioseguridad a otras cuestiones que se planteasen en la ronda, estableciéndose así un precedente para la relación de la OMC con otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

No obstante, el medio ambiente ofreció una de las pocas oportunidades de lograr un resultado real en la Conferencia Ministerial. El Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Klaus Töpfer, y el Director General de la OMC, Mike Moore, se reunieron

el 29 de noviembre para examinar las relaciones de trabajo de las dos organizaciones y firmaron un acuerdo para "la distribución y el intercambio de la información pertinente no confidencial, comprendiendo el acceso a las bases de datos sobre cuestiones medioambientales relacionadas con el comercio y la representación recíproca en las reuniones de carácter no confidencial" y para "trabajar de forma complementaria en el ámbito de la cooperación técnica con el fin de mejorar la cooperación en todas las demás esferas y aprovechar mejor los recursos disponibles".²³

Los debates sobre la agricultura celebrados en la Conferencia Ministerial de Seattle tuvieron lugar cinco años después de la conclusión de la Ronda Uruguay y cuatro años antes de Cancún, y las posiciones de los Miembros sobre esta cuestión recordaban más a la Ronda anterior que a la siguiente. El Grupo de Cairns era todavía una coalición activa de países desarrollados y en desarrollo exportadores de productos agropecuarios e instó a que la agricultura no fuera tratada en la nueva ronda de forma diferente a otros sectores. Según este Grupo, el mantenimiento de las subvenciones a la exportación carecía de justificación, las oportunidades de acceso a los mercados para los productos agropecuarios debían responder a las mismas condiciones que se aplicaban en el caso de los demás productos y debían ser comercialmente viables, era necesario eliminar todas las subvenciones internas que distorsionasen el comercio y únicamente debían permitirse tipos de ayuda que no tuvieran efectos de distorsión.²⁴ Otros países en desarrollo manifestaron su preocupación por cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y con la competencia desleal de los agricultores protegidos y subvencionados de los países desarrollados. Véanse, por ejemplo, las propuestas presentadas por la India²⁵ y por Cuba, Egipto, El Salvador, Honduras, la República Dominicana, Sri Lanka, Uganda y Zimbabue.²⁶ La Comunidad Europea adoptó una postura más cauta con respecto a los tres pilares y, en especial, con respecto a la ayuda interna, alegando la necesidad de considerar el carácter "multifuncional" de la agricultura y las preocupaciones no comerciales. Según el punto de vista de la CE, el progreso relativo a las cuestiones comerciales no debía lesionar intereses públicos tales como el medio ambiente y la vitalidad continua de las zonas rurales.²⁷ La posición del Japón era también de precaución.²⁸ La posición de los Estados Unidos era una especie de compromiso en el que se pedían reducciones profundas de la ayuda y la protección y se defendían al mismo tiempo enfoques de la ayuda a los agricultores y al sector rural que no llevasen aparejadas distorsiones del comercio.²⁹ Considerando estas y otras propuestas en conjunto, las posiciones de los Miembros sobre la agricultura durante los preparativos de Seattle eran en gran medida una reiteración de las posiciones que habían sostenido en la ronda anterior.

El tercer día de la Conferencia, el Presidente del grupo de trabajo sobre la agricultura George Yeo, de Singapur, presentó un nuevo proyecto. Quería lograr un compromiso entre el Grupo de Cairns, la Comunidad Europea, los Estados Unidos y otros Miembros. En este proyecto se eliminaba toda referencia a la multifuncionalidad pero se mantenía la referencia a la necesidad de tener en cuenta preocupaciones no comerciales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Se proponía que las negociaciones sobre el acceso a los mercados tuvieran por finalidad lograr la más amplia liberalización posible, especialmente en el caso de los productos de interés para los países en desarrollo, así como lograr reducciones de la ayuda interna. Las dificultades inherentes a la conciliación de las posiciones de los Miembros se pueden apreciar en el texto bastante tortuoso

del proyecto de texto relativo a las subvenciones a la exportación, en el que se prevén “reducciones sustanciales de todas las formas de subvenciones a la exportación y medidas equivalentes con respecto al componente de subvención de otras formas de ayuda a la exportación, encaminadas a la eliminación progresiva de las subvenciones a la exportación”.³⁰ Este grupo de trabajo fue el único que realmente produjo un proyecto de texto.

El grupo encargado de los temas de Singapur se ocupó principalmente de la inversión y la competencia, dedicando menos tiempo a la facilitación del comercio, el medio ambiente y la contratación pública. Como había sucedido en Singapur, la Comunidad Europea era el principal *demandeur* con respecto a estas dos cuestiones. Pretendía que la OMC estableciera un marco multilateral de normas por el que se rijan las inversiones internacionales, con el objetivo de lograr un clima estable y previsible para la inversión extranjera directa en todo el mundo. Este marco se centraría en la inversión extranjera directa más que en los movimientos de capital a corto plazo, y preservaría la capacidad de los países receptores para reglamentar la actividad de los inversores extranjeros y nacionales, teniendo asimismo en cuenta las preocupaciones expresadas por la sociedad civil con respecto a las responsabilidades de los inversores.³¹ Entre los demás Miembros que apoyaban las negociaciones en esta esfera había no solo Miembros desarrollados, como el Japón y Suiza, sino también Miembros en desarrollo, como Costa Rica; Hong Kong, China; y la República de Corea. Otros países en desarrollo eran contrarios a abordar esta cuestión, aunque Kenya fue el único que presentó un documento oficial de oposición antes de la Conferencia Ministerial.³² Kenya presentó también un documento en nombre del Grupo Africano sobre la política de competencia, en el que se mostraba únicamente partidario de que se mantuviera la labor exploratoria y la asistencia técnica.³³ Como en el caso de la inversión, la Comunidad Europea pidió que se iniciaran negociaciones en la OMC sobre un marco básico de principios y normas vinculantes sobre la legislación y las políticas de competencia.³⁴ Otros Miembros que apoyaron esta petición fueron el Japón, Noruega, la República de Corea y Turquía. Los Estados Unidos no habían presentado propuestas sobre ninguno de estos temas. La Conferencia Ministerial no adoptó ninguna decisión sobre estos u otros temas de Singapur.

Los ministros abordaron también las cuestiones habituales en unas negociaciones comerciales, aunque sin llegar a ninguna solución. El grupo de trabajo sobre el acceso a los mercados acometió la cuestión de las modalidades: algunos países pedían acuerdos sectoriales cero por cero, otros fórmulas generales, y otros una iniciativa de liberalización arancelaria acelerada. Esta iniciativa de liberalización acelerada pretendía lograr resultados iniciales con respecto a ocho sectores de productos no agrícolas. Los Estados Unidos fueron los principales defensores de este enfoque; el Comisario Europeo de Comercio Pascal Lamy prefirió poner sobre la mesa de negociación todos los aranceles industriales, sin dar prioridad a ningún sector en especial. La Comunidad Europea estaba también preocupada por la posibilidad de que los resultados iniciales pudieran sacar fuera de la ronda algunos temas antes de que esta concluyera.

Si la Conferencia Ministerial hubiera sido un éxito hubiera producido unos primeros resultados iniciales en favor de los países menos adelantados (PMA). La Comunidad Europea intentó

introducir la iniciativa "Todo menos armas", una idea que había vendido a los países en desarrollo y al Japón, pero que había hecho que las autoridades estadounidenses se disgustaran por el hecho de que sus homólogos de la CE no hubiesen dicho al país anfitrión que tenían el propósito de plantearla. Tanto la Comunidad Europea como el Japón se comprometieron a otorgar acceso en régimen de franquicia arancelaria a prácticamente todos los productos importados de PMA al final de la ronda, entendiéndose por "básicamente a todos" el 98% o 99% de las exportaciones de los PMA.

El colapso

Los participantes y los analistas tienen diferentes puntos de vista sobre el efecto que tuvo la batalla exterior en la que se libró en el interior. Los negociadores por lo general están de acuerdo en que las protestas *per se* no obligaron a poner fin a las negociaciones, pero influyeron sobre estas al menos de tres formas. Primero, los acontecimientos callejeros (unidos a las observaciones del Sr. Clinton) ayudaron a que se estableciera un grupo de trabajo *ad hoc* sobre los derechos laborales. Aunque el grupo tuvo una actuación realmente mejor de lo que cabía esperar, su simple creación generó animadversión en la Conferencia Ministerial. Segundo, la atmósfera general de caos y de peligro contribuyó a que los delegados tuvieran los nervios crispados y a flor de piel. La carga más pesada quizá gravitó sobre la propia Presidenta de la Conferencia. Esta función, que ya es agotadora en la mejor de las circunstancias, se vuelve aún más difícil cuando una conferencia se torna en una auténtica crisis. Tercero, la repercusión temporal: las manifestaciones retrasaron la inauguración de la Conferencia, dejaron menos horas de trabajo diarias y, en último extremo, impidieron que el país anfitrión considerara siquiera la idea de prolongarla. El Alcalde y el Jefe de Policía querían que la pesadilla acabara lo antes posible y no estaban de humor para pensar en que la Conferencia durara ni una hora más de lo previsto. Transmitieron este mensaje en términos transparentes al Director General Adjunto de la OMC Andrew Stoler cuando, a petición del Sr. Moore, les sondeó con respecto a la posibilidad de prolongar la Conferencia. Es imposible saber si ese tiempo adicional hubiera ayudado a los delegados a superar sus divisiones, pero lo que sí es cierto es que las autoridades no estaban dispuestas a permitir que se pusiera a prueba esa propuesta.

Muchos de los participantes en las negociaciones piensan que la Conferencia Ministerial hubiera fracasado incluso aunque no hubiera habido un solo manifestante, aunque quizá de forma no tan espectacular. Sencillamente las divergencias entre los Miembros de la OMC con respecto a los temas que se habían propuesto abordar (por no mencionar el que se añadió sobre la marcha) eran demasiado grandes como para esperar que pudieran salvarse en cuatro días de debate entre ministros. Aunque los negociadores lograran ciertos avances en algunas esferas, a última hora de la tarde del 3 de diciembre estaba claro que quedaba mucho para llegar a la meta y demasiado poco tiempo para ello. Los bloques de países de América Latina, el Caribe y África se opusieron a lo que consideraban un proceso no democrático y amenazaron con impedir que se pudiera aprobar por consenso cualquier acuerdo. La Sra. Barshefsky dijo a los ministros, en la sesión plenaria de clausura, que se había llegado a "una conclusión común, compartida por el Director General, los presidentes y copresidentes de los

grupos de trabajo y los Miembros en general, que lo mejor sería abrir un intermedio, consultarnos mutuamente, y encontrar medios originales para terminar el trabajo”.³⁵ Esta fórmula preveía debates informales durante las siguientes semanas, y que el Consejo General de la OMC se reuniera el 17 de diciembre con un orden del día consagrado a las cuestiones definidas como “después de Seattle”.

A pesar de todo el ruido que hizo la Conferencia Ministerial, tanto dentro como fuera, hubo no obstante un signo incongruentemente esperanzador. “En medio de todo aquel caos” -recordaría posteriormente el Director General Adjunto Miguel Rodríguez Mendoza (véase el apéndice bibliográfico)-

el ministro de Qatar pidió reunirse con Mike Moore ... para ofrecer Doha como lugar de celebración de la próxima Conferencia. Y Mike le miró como si dijera: “Este hombre está loco. ¿Cómo puede un país querer albergar una reunión como la que acabamos de tener aquí? Debe haber perdido la cabeza.” Pero respondió: “Bien, por supuesto, transmitiremos su propuesta a los Miembros”.³⁶

El 8 de febrero de 2001, cuando la mayoría de los Miembros seguían recriminándose y acusándose sobre quién era el más culpable de la debacle, el Consejo General aceptó la oferta del Gobierno de Qatar de albergar la siguiente Conferencia Ministerial.

Período entre conferencias ministeriales: establecimiento del programa para el desarrollo

La OMC apenas tenía cinco años cuando se celebró la Conferencia Ministerial de Seattle, y en Doha tendría siete. Si las organizaciones internacionales pasasen por las mismas etapas de desarrollo del conocimiento que Jean Piaget atribuía a los niños, en este intervalo es cuando cabría esperar que la institución demostrase mayor capacidad de razonamiento, adquiriese la capacidad de entender que otros podían tener perspectivas diferentes sobre el mismo problema y empezase a aprender de los propios errores. Eso precisamente es lo que la institución, sus dirigentes y sus Miembros hicieron entre las conferencias ministeriales. En algunos aspectos, Seattle fue una experiencia de aprendizaje por la que pasaron los Miembros, y también una pública reprimenda al propio sistema de comercio. Que inspiró a muchos de los principales actores a corregir sus errores a tiempo para la próxima ronda.

El primer paso consistió en reconocer que no eran las ONG las que habían impedido que los Miembros iniciaran una ronda. Aunque el caos callejero no facilitó las cosas, el mayor causante de daño había sido la falta de preparación de la propia OMC. “No se había hecho el trabajo” -reconocería posteriormente el Director General Mike Moore- “y cuando llegamos a Seattle esencialmente estábamos demasiado alejados unos de otros”.³⁷ El Sr. Moore, en colaboración con los Miembros y en especial con los dos presidentes del Consejo General sucesivos, se propuso hacerlo mejor la vez siguiente.

Inclusión de los países en desarrollo

Un problema fundamental, como reconoció el Sr. Moore incluso antes de que empezara la Conferencia Ministerial, era que la planificación y los preparativos de las negociaciones no habían sido incluyentes. El Sr. Moore, cuando inmediatamente después de Seattle asistió a una miniconferencia ministerial, dijo: “quedé boquiabierto de que no hubiera ningún país menos adelantado allí y, por eso, la configuración no era la correcta”.³⁸ Decidió corregir este aspecto y se hizo cargo de las necesidades de los países en desarrollo en general y de los PMA en particular. Fue ahí donde surgió por primera vez la idea de una ronda para el desarrollo. Este concepto fue muy vilipendiado tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo, pero formaba parte de un plan concertado del Sr. Moore para llegar a los Miembros que habían quedado más excluidos y a los que la OMC parecía menos pertinente y útil.

En 2000 y 2001, el Sr. Moore viajó frecuentemente a África y el Caribe, y posteriormente recordaría que: “Iba a Bruselas más a ver a los países ACP [África, el Caribe y el Pacífico] que a la Unión Europea, para explicar lo que estábamos haciendo y por qué debían confiar en nosotros”.³⁹ También asignó más recursos a la creación de capacidad, dedicó tiempo a conseguir fondos de los principales donantes y ayudó a los grupos regionales, como los de países africanos y árabes, a organizarse. El Director General dedicó todos sus fines de semana a esa labor híbrida de política y relaciones públicas que es el sello de la diplomacia de la OMC, celebrando reuniones y barbacoas para ayudar a los embajadores a establecer un clima de confianza entre ellos. También se esforzó por ofrecer más servicios a los Miembros sin representación en Ginebra, asegurarse de que estaban informados y de que no se sentían aislados del sistema.

Un beneficio indirecto de tratar directamente con las capitales fue que el Director General conocía mejor que nadie las posiciones reales de los países. Como tenía línea directa con las capitales, el Sr. Moore podía determinar cuándo los embajadores se mostraban más inflexibles que sus ministros en su oposición a una ronda. Esto fue especialmente importante cuando trató con los miembros del Grupo de Países Afines, varios de los cuales estaban más dispuestos a la colaboración a nivel ministerial de lo que lo estaban a nivel de embajadores. Este conocimiento le dio también confianza para esperar que, como efectivamente sucedería en Doha, la mayoría de estos países, aparte de la India, estarían dispuestos a hacer concesiones y permitir que la ronda avanzara.

Los trabajos preparatorios en Ginebra

Si gran parte del año 2000 se dedicó a reparar daños con los Miembros, parte de ese año y el resto del tiempo se dedicó a preparar un proyecto de Declaración Ministerial que evitara las trampas en que había caído la última. El trabajo en Ginebra se realizó por vías oficiales y oficiosas. A escala oficial, el Consejo General celebró muchas reuniones, aplicando un enfoque de “negociación hasta el agotamiento”.⁴⁰ Oficiosamente, los presidentes del Consejo General mantuvieron amplias consultas con los Miembros, estableciendo cuáles eran sus

necesidades ofensivas y defensivas y buscando espacios intermedios en los que pudieran lograrse acuerdos. Los planificadores de la OMC tenían hasta julio de 2001 para hacer una evaluación profunda de las posibilidades que había de iniciar una ronda. Se consideró que ese era el punto en que había que decidir si se daba o no “luz” verde a que el objetivo en Doha fuera efectivamente iniciar una ronda, y los temas que debían incluirse en el ámbito de la ronda. También tenían que prepararse para contingencias, entre ellas la posibilidad de que pudiera fracasar otra Conferencia Ministerial. Cuando en la primavera de 2001 se preguntó si la Secretaría tenía preparado un plan B, el Sr. Moore dijo que “[l]o mejor que podemos hacer es tener preparados planes de la B a la G”.⁴¹ El Director General y sus colaboradores trabajaron partiendo del supuesto de que los Estados Unidos no dispondrían en Doha de una nueva autorización para negociar y de que las ambiciones de los negociadores estadounidenses serían, por tanto, reducidas. El problema, pues, era cómo conciliar las relativamente modestas ambiciones estadounidenses con la demanda de la CE de que las negociaciones abarcaran una amplia gama de temas, y con el escepticismo aún mayor de muchos países en desarrollo.

La principal responsabilidad de elaborar un paquete recayó en el Presidente del Consejo General Stuart Harbinson, de Hong Kong, China. Nacido el mismo año que el GATT, el Sr. Harbinson contribuiría de forma fundamental al desarrollo de la OMC. Compartía el principal objetivo del Director General de iniciar la ronda, y con ese fin prosiguió las consultas que el Presidente Kåre Bryn, de Noruega (véase el Apéndice Biográfico) había iniciado en 2000. El Sr. Harbinson convocó una larga serie de reuniones abiertas entre jefes de delegación, siguiendo un proceso informal, “de acumulación progresiva”. Pronto empezaron a configurar una lista de temas que se podrían incluir en los debates, que el Sr. Harbinson presentó a los Miembros el 20 de abril de 2001. Se trataba de un proceso impulsado por los *demandeurs* y en cuyo marco los gobiernos de los Miembros celebraron reuniones fuera del proceso formal del Consejo General para determinar el nivel de apoyo en temas tales como el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, la inversión, la política de competencia, el comercio y el medio ambiente, las subvenciones a la pesca y la reforma del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. El planteamiento “desalentaba la presentación de propuestas formales como las que se habían presentado antes de Seattle” -escribió posteriormente Harbinson (2009: 4)- con un “amplio entendimiento entre los representantes residentes en Ginebra ... de que en Doha sus ministros debían recibir un texto manejable y que, a este fin, el presidente del Consejo General necesitaría, en un determinado momento de este proceso preparatorio, disponer de algún espacio de maniobra”.

En julio la situación no estaba todavía resuelta. El Consejo General celebró una reunión los días 30 y 31 de julio para debatir cómo salir del punto muerto, en la que hubo un reconocimiento general de que era esencial avanzar en la cuestión de la aplicación. Al reanudar los trabajos después de la pausa de agosto, el Sr. Harbinson indicó al Consejo General el 4 de septiembre que las delegaciones no podían esperar que los ministros llegaran a Doha con los temas todavía sin resolver. Este planteamiento, advirtió, no funcionaría mejor en Doha que en Seattle, y anunció a los embajadores que pronto recibirían un proyecto de texto de Declaración Ministerial. El 26 de septiembre, distribuyó un proyecto de texto⁴² que

tenía apenas nueve páginas y seis pares de corchetes o de corchetes yuxtapuestos (equivalente funcional de “o”), y un proyecto de decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación⁴³ que tenía 11 páginas y 7 pares de corchetes. No obstante, el proyecto no incluía todavía ningún texto definido sobre la agricultura, solo incluía una lista de puntos sobre lo que podría abordar. Esta era una grave *laguna*, ya que tanto el Sr. Moore como el Sr. Harbinson consideraban que la agricultura era el tema crucial de la ronda. “Siempre consideré que el acuerdo era ese: si pudiéramos hacer que la agricultura fuera un tema de desarrollo nos ganaríamos el apoyo de los países latinos y la mayoría de los países africanos” -recordaría posteriormente el Director General-.⁴⁴ Para el Sr. Harbinson era especialmente importante conseguir que el Brasil y Sudáfrica apoyaran el lanzamiento de una nueva ronda, y “lo que les llevó a apoyar el lanzamiento de la ronda fue la agricultura”.⁴⁵ Por ejemplo, el Ministro de Comercio de Sudáfrica Alec Erwin desempeñó un papel importante en la oposición de los países africanos frente al dumping de los productos agropecuarios europeos en el continente.

“[L]a prueba de una inteligencia de primera clase” -observó una vez F. Scott Fitzgerald (1936)- “es la capacidad para mantener dos ideas opuestas en la mente al mismo tiempo, y seguir conservando la capacidad de funcionar”. Según este criterio, hay secciones de la Declaración Ministerial de Doha que reflejan destellos de genialidad. Aunque los negociadores trataran de reducir las decisiones que tuvieran que adoptar los ministros a un mínimo, no podían conciliar o disimular todas las diferencias en las posiciones de los Miembros. Una forma de solventar este problema era no obligar a los ministros a elegir entre alternativas tajantes sino elaborar un texto que reflejara la diversidad de opiniones. El objetivo era superar el problema inmediato del lanzamiento de la ronda. A partir de ese momento la labor de los negociadores sería encontrar acuerdos y compromisos que les permitieran allanar las aparentes contradicciones que había en las órdenes que los ministros les habían dado. El más claro ejemplo de ese fenómeno era el párrafo dedicado a la agricultura. Lo mismo puede decirse del texto negociado en Doha sobre la legislación antidumping.

Después de mantener una serie de reuniones de “confesionario” sobre la agricultura, el Sr. Harbinson se decidió a encontrar el texto sobre el tema que hiciera falta para que pudiera iniciarse una ronda. En colaboración con el veterano funcionario de la Secretaría Frank Wolter, a finales de septiembre, redactó un párrafo “en el que todos tenían su palabrita clave, pero sin comprometerse en exceso con ningún punto de vista concreto” -recordó posteriormente-. “Estaba elaborado muy cuidadosamente e incluía todas esas palabras clave”.⁴⁶ Tras reunir a entre 15 y 18 delegaciones en la Sala F (la misma en que se habían celebrado las negociaciones institucionales finales de la Ronda Uruguay (véase el capítulo 2)), el Sr. Harbinson les dictó el párrafo. “Ni siquiera me había atrevido a escribirlo en un trozo de papel”, por lo que les pidió que se lo “apuntaran” a mano.⁴⁷ Para quienes pretendían reformas fundamentales, en el párrafo se pedían “negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”. En respuesta a las demandas de la Comunidad Europea de un enfoque “multifuncional” del

comercio de productos agrícolas, en el párrafo se tomaba nota “de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura”. A los países en desarrollo se les prometía que el trato especial y diferenciado “será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse”, teniendo en cuenta “sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural”.

En resumen, el texto recopilaba sin conciliarlas las diferentes posiciones de los Miembros, pero lo hacía de forma que nadie pudiera sentirse excluido. Cuando el Sr. Harbinson pidió a los delegados presentes en la sala que hicieran alguna observación:

Se hizo un silencio total, cosa extremadamente poco habitual en el caso de la agricultura, y creo que se dieron cuenta de que si uno de ellos decía algo otro tendría que responder desde el otro lado, y todo se iría a pique. De modo que callaron. Así que les dije: “Muchas gracias”, y luego lo puse en un trozo de papel, y no se cambió ni una sola palabra.⁴⁸

El texto se mantuvo básicamente intacto desde entonces hasta la aprobación final de la Declaración Ministerial. Las únicas negociaciones importantes con respecto a los términos de este párrafo fueron las relativas al nivel de ambición con respecto a las subvenciones a la exportación, un tema en el que la Comunidad Europea hizo una gran concesión en las horas finales de la Conferencia Ministerial (véase el recuadro 11.1). Este nuevo párrafo sobre la agricultura fue entonces distribuido a los Miembros como adición al proyecto de 26 de septiembre⁴⁹, y fue totalmente incorporado en la versión revisada de 27 de octubre. Este proyecto se distribuyó junto con un nuevo proyecto de decisión sobre la propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos básicos.⁵⁰ El Presidente y el Director General sometieron los proyectos a los ministros bajo su responsabilidad, sin pedir su aprobación como textos convenidos, sino presentándolos como base para el debate en Doha.

Ataque al World Trade Center

En medio de estos debates se produjo un acontecimiento externo que reordenaría las posiciones y las prioridades sobre el comercio y sobre otras muchas cosas. En la mañana del 11 de septiembre de 2001, un equipo de 19 terroristas de Al-Qaeda perpetró un ataque contra los Estados Unidos en particular y contra los valores occidentales en general. Secuestraron cuatro reactores de pasajeros, dirigiendo dos de ellos como misiles contra el World Trade Center de Nueva York, y otro contra el Pentágono. Los pasajeros que iban a bordo de un cuarto avión dominaron a sus secuestradores antes de estrellarse en un campo de Pennsylvania. Ese día murieron casi 3.000 personas, la mayoría de ellas estadounidenses, pero entre las víctimas se encontraban también ciudadanos de otros 114 países. Era la antiglobalización llevada a su extremo más irracional extremo.

La consecuencia más inmediata para la OMC de los atentados del 11 de septiembre fue inspirar un intento frustrado de encontrar otro sitio distinto de Doha para celebrar la Conferencia Ministerial (véase el recuadro 11.2), pero la respuesta estratégica a los ataques fue mucho más importante que la logística de dónde se celebraría la Conferencia Ministerial. A corto plazo, estos acontecimientos dieron a los Estados Unidos y a sus aliados en la OMC un nuevo motivo para iniciar una ronda y elevaron la importancia de esta para los Estados Unidos del nivel de deseable al nivel de indispensable. Era un momento en el que la frase "... o si no ganan los terroristas" se convirtió en un predicado de todo tipo de metas de política pública, y "necesitamos iniciar una nueva ronda en la OMC ..." era una de ellas. A los pocos días de los ataques terroristas, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Robert Zoellick lanzó el argumento de que la liberalización multilateral de comercio era un arma en la guerra contra el terror. No obstante, incluso en esos momentos extraordinarios, había que encontrar todavía una solución para los dos obstáculos tradicionales a los acuerdos multilaterales de comercio examinados en el capítulo 2 (el problema de Washington, motivado por las relaciones con el Congreso de los Estados Unidos, y el problema de Ginebra, motivado por los socios comerciales). El Sr. Zoellick solucionó los dos problemas, uno después del otro. Encontrar una solución al problema de Washington llevó más tiempo y pasaría casi un año antes de que se prorrogara la Ley de Comercio de 2002, que daría al Presidente de los Estados Unidos George W. Bush una nueva autorización para negociar.⁵¹ El problema de Ginebra, que pronto se desplazó a Doha, se resolvió en dos meses de intensas negociaciones antes y durante la Conferencia Ministerial.

El primer paso era conseguir esa nueva autorización. La anterior se había extinguido el día final de la Ronda Uruguay, y la Administración Clinton había renunciado a obtenerla en 1997, después de dedicar dos años a convencer al Congreso de que le diera otra. El Sr. Zoellick había ya pedido al Congreso que renovara esta autorización, que él insistía en que se llamara "autorización para promover el comercio" en lugar de "vía rápida"⁵², pero después del 11 de septiembre intensificó la campaña. Había subrayado su importancia en un artículo de opinión que el *Washington Post* había publicado nueve días después de los ataques, instando a los legisladores "a enviar una señal inconfundible al mundo de que los Estados Unidos están comprometidos a liderar la apertura mundial y entienden que la capacidad de aguante de nuestra nueva coalición depende del crecimiento económico y de la esperanza" (Zoellick, 2001: A35). Para ello se requería que, aparte de que se aprobasen otras iniciativas comerciales entonces suspendidas, se aprobara una nueva autorización "para que los Estados Unidos puedan negociar acuerdos que promuevan las causas de la apertura, el desarrollo y el crecimiento" (*Ibid.*). Después de muchos meses más de negociación y de adulación, el Congreso definitivamente aprobó una autorización para promover el comercio que abarcaba todos los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales que pudieran concluirse hasta mediados de 2007.⁵³

Obtener una nueva autorización para negociar no solo era un asunto de procedimiento de política interna de los Estados Unidos sino un elemento integrante del plan del Sr. Zoellick para resolver el problema de Ginebra. Su estrategia para iniciar la ronda era dar a todos los Miembros un motivo de interés por su éxito, y ello solo podía lograrse si los Estados Unidos estaban

dispuestos a hacer grandes concesiones. Eso exigía poner vacas sagradas como las leyes antidumping sobre la mesa de negociación, algo que los Estados Unidos no podían hacer de forma creíble sin cambiar el rumbo que el Sr. Clinton y la Sra. Barshefsky habían fijado. El planteamiento de estos había sido adaptar los objetivos de negociación de los Estados Unidos a los términos de la limitada autorización de negociación que el Presidente había conseguido, y configurar la ronda de forma que se adaptase a ese perfil limitado. El Sr. Zoellick, en cambio, proponía ir a lo grande, y para hacerlo necesitaba un mandato del Congreso.

El Sr. Zoellick trabajó en estrecha colaboración con su homólogo en la CE, Pascal Lamy, en la promoción de la nueva ronda. Aunque algunas parejas transatlánticas de ministros de comercio responden más a la imagen de un mal matrimonio que a la de una buena asociación, la alianza Lamy-Zoellick funcionó extraordinariamente bien. Ya habían empezado a trabajar sobre esta cuestión meses antes, y habían declarado en julio que su "objetivo compartido ... era borrar la mancha del fracaso de las negociaciones comerciales en Seattle y ayudar a poner en marcha una nueva ronda de negociaciones comerciales mundiales" (Lamy y Zoellick, 2001: A17). Ambos personajes estaban comprometidos con la ronda y con la estrategia para iniciarla, y colaboraban para ayudar a conseguir el apoyo de otros Miembros por medio de una combinación de persuasión, halagos y retiradas estratégicas de sus posiciones establecidas. La Comunidad Europea todavía no había logrado la renovación de la exención que necesitaba para seguir otorgando un trato preferencial a las importaciones procedentes de sus antiguas colonias, tenía pendiente de resolver un problema con los países de América Latina con respecto a los bananos y quizá también estaba dispuesta a hacer concesiones en materia de subvenciones a la exportación de productos agrícolas. El Sr. Lamy utilizó cada una de estas cuestiones para influir en grupos de interés concretos, estableciendo un vínculo entre la solución de estos temas y el inicio de una ronda, igual que el Sr. Zoellick tenía en reserva posibles concesiones que hacer con respecto a las patentes de productos farmacéuticos y las leyes antidumping.

La mayor prioridad atribuida por los Estados Unidos a las negociaciones multilaterales después del 11 de septiembre respondía parcialmente a la frecuente pregunta sobre, "¿qué influencia tuvieron estos ataques en el lanzamiento de la Ronda de Doha?" Cualquier especulación sobre la relación entre el 11 de septiembre y la Ronda de Doha supone necesariamente examinar la hipótesis contraria, pero resulta imposible imaginar que la ronda no se hubiera iniciado de no ser por los ataques. No obstante, es razonable suponer que si no se hubiera producido tal acontecimiento habría sido improbable que los Estados Unidos atribuyesen al inicio de la ronda tanta prioridad, el Sr. Zoellick en particular tal vez no habría presionado tan firmemente para buscar una solución y habría sido más difícil conseguir la aprobación del Congreso de una nueva autorización para negociar.⁵⁴

Durante los meses anteriores al 11 de septiembre los Estados Unidos ya habían empezado a aproximarse a la aceptación de una nueva ronda, pero los ataques agudizaron su interés por ella y aumentaron la prioridad que el Sr. Zoellick le atribuía. En una de las miniconferencias ministeriales que se produjeron a principios de ese año, el Sr. Zoellick había dicho a sus homólogos que los Estados Unidos querían una nueva ronda pero que, en caso de que la iniciativa fracasase, no debían buscar apoyo de los Estados Unidos para otra ronda durante

algunos años porque el país estaría ocupado negociando acuerdos de libre comercio (ALC). Dos años después estas opciones bilaterales y regionales volverían a ser fundamentales para la estrategia comercial de los Estados Unidos, y muchas de ellas estarían también vinculadas a la guerra contra el terrorismo. Esto quedó patente en 2003, cuando el Sr. Bush propuso que se estableciera una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y Oriente Medio para 2013, y como primer paso inició negociaciones con algunos países árabes determinados. El Sr. Zoellick insistió en que no había contradicción entre esas negociaciones y la Ronda de Doha, ya que eran parte de una estrategia de liberalización competitiva. Esta es una polémica sobre la que volveremos en el capítulo 13.

¿Qué sucedió con los demás Miembros de la OMC? Las opiniones sobre el grado en que, de forma individual y colectiva, su actitud respecto a Doha estuvo dictada por los ataques del 11 de septiembre varían mucho. Algunos sugieren que solo tuvieron un efecto marginal, y ofrecieron un motivo sistémico más para su inicio, reforzando el otro argumento sistémico de que se necesitaba una nueva ronda para deshacer Seattle y restaurar la reputación de la OMC. Otros sugieren que tuvieron un efecto positivo sobre las posiciones adoptadas por algunos países concretos, como Egipto, Malasia y el Pakistán, cada uno de los cuales estableció nuevas alianzas con los Estados Unidos. Como norma general, las posiciones que adoptan los comentaristas sobre la relación entre el 11 de septiembre y el inicio de la Ronda de Doha parecen depender de su propia opinión sobre si la ronda debería haberse iniciado en absoluto. Las posiciones pueden variar con el paso del tiempo: varios defensores de la ronda añadieron a sus argumentos el de la política exterior a sus reivindicaciones en los días anteriores a la Conferencia Ministerial, pero una vez que la ronda se puso en marcha los observadores pro comercio sostuvieron por lo general que la motivación económica en sí misma había sido lo suficientemente importante como para asegurar un inicio satisfactorio. Muchos críticos pusieron el grito en el cielo y los escépticos del comercio describen a veces la conexión en términos negativos o incluso siniestros. El Ministro Murasoli Maran, de la India, se quejó de que en Doha los Estados Unidos trataron de explotar el 11 de septiembre (Blustein, 2009: 113), y un negociador anónimo de un país en desarrollo se lamentó “de los beneficios económicos que han extraído los países industrializados de este desastre”, y declaró que “si el 11 de septiembre no hubiera sucedido, la Declaración Ministerial de Doha no hubiera incluido ni siquiera la mitad de las obligaciones que figuran en ella” (citado en Kwa, 2003: 13). Esta opinión se puede refutar fácilmente en un punto: la inclusión de un tema en la Declaración Ministerial debe considerarse más un compromiso de negociar posibles obligaciones en el futuro que una nueva obligación *per se*, pero hay pruebas anecdóticas que indican que algunos ministros adoptaron una postura más complaciente sobre algunas cuestiones debido a la atmósfera en que se celebró la Conferencia Ministerial.

La Conferencia Ministerial de Doha

En comparación con la Conferencia Ministerial de Seattle, que se había celebrado dos años antes, la Conferencia Ministerial de Doha, celebrada los días 9 a 13 de noviembre de 2001, tenía algunas ventajas. La Secretaría de la OMC y los propios ministros estaban mejor organizados y preparados

y tenían ante sí un proyecto conciso, con menos corchetes. Las divisiones entre los Miembros se mantenían con respecto a los mismos temas que les alejaban desde Singapur, pero había ahora una mejor disposición de los principales actores a hacer concesiones y transacciones. Los ministros de comercio de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos trabajaban bien el uno con el otro y los dos estaban comprometidos con una estrategia que atraería a otros, incluidos los Miembros más pequeños y pobres a los que el Director General Mike Moore había cortejado durante los últimos dos años. La Conferencia Ministerial de Doha disfrutó también de un lujo que faltó en Seattle, y que faltaría de nuevo en Cancún: un gobierno anfitrión complaciente que estaba dispuesto a conceder más tiempo el último día. La única desventaja notable fue que la preocupación por la seguridad de los delegados era ahora mucho mayor. Mientras que en Seattle habían tenido que abrirse paso entre manifestantes airados con el riesgo de inhalar el extraño olor de los gases lacrimógenos, en Doha había un temor generalizado a que se produjese un ataque terrorista. No se produjo ninguno, pero esta preocupación parecía totalmente real en un momento de atentados suicidas y alarmas por ántrax.

El primer punto del orden del día era el nombramiento de los ministros que actuarían como “amigos de la presidencia” y facilitadores de algunas cuestiones concretas. Un amigo de este tipo fue el Secretario de Hacienda de México Luis Ernesto Derbez, que tendría un papel mucho más claro en la siguiente Conferencia Ministerial. En esta reunión actuó como facilitador de cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual (véase el capítulo 10). Los otros facilitadores fueron el Ministro de Comercio e Industria de Singapur George Yeo, que se encargó de la agricultura; el Ministro de Asuntos Económicos de Suiza Pascal Couchepin, que se encargó de las cuestiones relacionadas con la aplicación; el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile Heraldo Muñoz Valenzuela, encargado de las cuestiones ambientales; el Ministro de Comercio e Industria de Sudáfrica Alec Erwin, que se encargó de las cuestiones relacionadas con las normas; y el Ministro de Comercio Internacional del Canadá Pierre Pettigrew, que se encargó de facilitar los debates sobre los nuevos temas. Los PMA se quejaron de que en las consultas informales sobre estos nombramientos se les había discriminado porque ninguno de sus representantes había sido seleccionado como facilitador. En respuesta a estas críticas, el Presidente nombró al Ministro de Comercio, Industria, Fauna y Flora Silvestre y Turismo de Botswana Tebelelo Seretse séptimo amigo de la presidencia para mantener consultas sobre cuestiones como las normas del trabajo, los ADPIC y la biodiversidad, y la reforma del sistema de solución de diferencias.

El tema de más relieve: la agricultura

El párrafo que el Sr. Harbinson había elaborado sirvió de base para las negociaciones sobre la agricultura en Doha. El hecho de que los ministros estuvieran dispuestos a aceptar un proyecto que era a todas luces poco claro quizá sea la mejor prueba de su interés colectivo por el éxito en Doha y de su voluntad de adoptar una declaración que dejara muchas de las decisiones difíciles para otro día. Con respecto a la agricultura, esta actitud fue especialmente notable en el caso de los países que normalmente eran más exigentes en el tema. El Japón, Noruega y la República de Corea indicaron que aceptarían el proyecto, dejando a la Comunidad Europea sola en su oposición. Bruselas se oponía todavía a la eliminación gradual

de las subvenciones a la exportación, pero al final (la última noche de la Conferencia) aceptó parte del texto original del Sr. Harbinson, en el que se detallaba el objetivo de lograr “reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva”. Esta era una de las diversas retiradas estratégicas que el Sr. Lamy y el Sr. Zoellick estaban dispuestos a realizar, cada uno por su parte, en apoyo de un planteamiento de la ronda que fuera: “o pensamos en grande o nos vamos a casa”.

Los ministros al final aprobaron, en el párrafo 13, el texto que el Sr. Harbinson había elaborado, con unos pocos ajustes. La parte sustantiva del párrafo decía lo siguiente:

Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.

El calendario establecido en el párrafo 14 para las negociaciones era ambicioso. En el proyecto presentado a los ministros no se detallaba ninguna fecha, pero en el texto que aprobaron se indicaba que las modalidades para los nuevos compromisos “se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003”. Los participantes “presentarán sus proyectos de Listas globales basadas en esas modalidades no más tarde de la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial” (es decir, antes de la Conferencia Ministerial de Cancún, de 2003) y las negociaciones “se concluirán como parte y en la fecha de conclusión del programa de negociación en su conjunto”.

Temas de los países desarrollados: los temas de Singapur, el trabajo y el medio ambiente

Todos los temas sobre los que la Comunidad Europea había trabajado desde Singapur figuraban en el proyecto enviado a los ministros, pero con diferentes grados de solidez. En el proyecto se pedía que se iniciaran inmediatamente negociaciones sobre la contratación pública y la facilitación del comercio pero se adoptaba un enfoque más cauto con respecto a la inversión y la política de competencia. Con respecto a cada uno de estos temas, se especificaba que en la próxima Conferencia Ministerial “se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión

que se ha de adoptar ... respecto de las modalidades de las negociaciones". En el proyecto no se formulaba ningún compromiso sobre la negociación relativa a las normas del trabajo y se establecía que proseguiría el trabajo sobre cuatro cuestiones medioambientales. Varios países en desarrollo se oponían a las negociaciones sobre cada uno de estos temas, siendo el grado de oposición mayor con respecto a las cuestiones laborales. Las divisiones entre países desarrollados y en desarrollo sobre algunos de estos temas no se resolvieron hasta los ultimísimos minutos de la conferencia, como se verá más adelante.

La cuestión de la inversión se presenta frecuentemente como una cuestión Norte-Sur, pero las divisiones sobre este tema pueden ser más complejas. Como ya se vio al examinar los preparativos de Seattle, había varios países en desarrollo que promovían negociaciones sobre esta cuestión. Lo mismo cabe decir de Doha, donde Chile, Costa Rica y la República de Corea eran partidarios de un texto más ambicioso sobre la inversión y otros temas de Singapur. No obstante, seguían siendo excepciones, y la India y Malasia mostraban un comportamiento más típico al oponerse radicalmente a las negociaciones sobre la inversión. Los países ACP adoptaron la posición de que se necesitaba creación de capacidad para que los países en desarrollo pudieran aceptar negociaciones sobre la inversión y la competencia.

La cuestión del medio ambiente suscitó relaciones complejas. La Comunidad Europea pedía que se celebraran negociaciones para aclarar la relación entre la OMC y los AMUMA, que se elaborasen disposiciones sobre el etiquetado ecológico y que se adoptara el principio de precaución. El Japón, Noruega y Suiza respaldaban la posición de la CE pero los países en desarrollo, el Canadá y los Estados Unidos se oponían. Botswana, Egipto, Guatemala, Malasia y Zambia se habían manifestado en contra de la propuesta de la CE en las reuniones de los jefes de delegación. Los países en desarrollo temían especialmente que las negociaciones sobre el medio ambiente menoscabaran las ganancias que habían obtenido en la esfera del acceso a los mercados a cambio de concesiones en la esfera de la agricultura.

El Sr. Lamy y el Sr. Zoellick trabajaron juntos frente a otros países en varias cuestiones, pero cuando llegó el momento del medio ambiente se vieron obligados a negociar el uno con el otro. El movimiento verde tenía más repercusión en Europa que en la nueva Administración republicana, y los dos personajes se vieron también enfrentados por los diferentes intereses de sus electores. Los Estados Unidos (junto con Filipinas e Islandia) eran uno de los *demandeurs* de negociaciones sobre las subvenciones a la pesca. La Comunidad Europea (junto con el Japón y la República de Corea) se habían opuesto a las demandas de negociaciones sobre este tema, alegando que toda nueva negociación en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias debía abarcar todos los sectores y que la cuestión de la pesca ya se estaba debatiendo en otros foros. Es esta una cuestión en la que la posición de los Estados Unidos prevaleció, y en el párrafo 28 de la Declaración Ministerial se convino en la celebración de negociaciones. Por su parte, los Estados Unidos estaban dispuestos a aceptar las demandas europeas sobre las cuestiones ambientales. Los Miembros convinieron en celebrar negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y determinadas obligaciones comerciales establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), aunque "sin perjuicio de los derechos que corresponden

en el marco de la OMC a todo Miembro que no sea parte en ese AMUMA"; sobre los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para otorgar la condición de observador; y sobre la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

Las normas del trabajo volvían a estar sobre la mesa de negociación, pero no por mucho tiempo. El texto que los sindicatos preferían era el siguiente: "Apoyamos la labor iniciada en la Organización Internacional del Trabajo sobre las dimensiones sociales de la globalización y exhortamos a la OMC a colaborar efectivamente con la OIT en un foro de trabajo permanente". La Comunidad Europea habían propuesto este texto con el apoyo del Canadá, Nueva Zelanda y Sudáfrica, pero con el cambio de gobierno en los Estados Unidos esta cuestión perdió a uno de sus principales *demandeurs*. Al final, en la Declaración Ministerial simplemente se reiteró la posición ya establecida y en el párrafo 8 se "[r]eafirm[ó] la declaración que formulamos en la Conferencia Ministerial de Singapur" y se tomó "nota de la labor en curso en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de la dimensión social de la globalización". Esta era la posición reflejada en el proyecto de texto que se sometió a los ministros. Las normas del trabajo quedaron efectivamente fuera de la mesa de negociación de la ronda a partir de ese momento, y sus defensores (un grupo al que se sumarían los Estados Unidos después de otro cambio de gobierno) reconocieron que cualesquiera negociaciones que se propusieran en la OMC solo podrían contemplarse en el marco de un programa posterior a Doha.

Temas de los países en desarrollo: ADPIC, Cotonú, bananos y aplicación

Los países en desarrollo llegaron a Doha con intereses ofensivos propios. Uno de ellos, que dio lugar a la aprobación de la Declaración sobre los ADPIC y la Salud Pública, se ha examinado en el capítulo 10. La disposición de los Estados Unidos a aprobar este texto fue la prueba más evidente de la seriedad del Sr. Zoellick con respecto a la búsqueda de un equilibrio de concesiones que diera a todos los Miembros un motivo de interés por la ronda. Este pago anticipado ayudó a conseguir el apoyo de África y América Latina.

La mayoría de las regiones en desarrollo tenían intereses en otras dos iniciativas que les enfrentaban con la Comunidad Europea y entre sí. Una era una exención en el marco de la OMC para el Acuerdo de Cotonú sobre acceso preferencial a los mercados, en virtud del cual las antiguas colonias de la región ACP gozaban de acceso preferencial al mercado de la CE. La otra era la solución de la cuestión de los bananos, que eran objeto de otro acuerdo preferencial en favor de los países ACP. Tanto la cuestión de Cotonú como la cuestión de los bananos enfrentaban a los países ACP beneficiarios con los países en desarrollo de América Latina y Asia que no se beneficiaban de esos programas. Cotonú era muy impopular en América Latina y en el Sudeste Asiático, ya que reconocía ventajas a las importaciones de productos tales como los bananos y el atún enlatado procedentes (por ejemplo) de Dominica y Mauricio que, en caso contrario, podrían proceder (por ejemplo) de Honduras y Tailandia. Igualmente, la política de la CE sobre los bananos favorecía a los "bananos euro" de África y el Caribe frente a los "bananos dólar" de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras y Panamá.

La forma en que se solucionaron estas cuestiones ofrece un buen ejemplo de cómo las diferencias no siempre producen efectos negativos, sino que pueden generar monedas de cambio que pueden gastarse para otros fines. En ambos casos, el Sr. Lamy fue capaz de vincular los resultados con el inicio de la ronda y dar así a otra serie de países un motivo de interés por la iniciativa más amplia. La exención solicitada para la iniciativa de Cotonú llevaba retenida en el Consejo del Comercio de Mercancías más de un año y, aunque podía haberse resuelto allí, fue remitida a la Conferencia Ministerial. Los opositores a esta exención amenazaron con paralizar la Conferencia, pero esta cuestión (cuando se sumó a la solución del caso de los bananos) atrajo más defensores de la ronda que opositores a la misma. Los Miembros aprobaron la exención el último día de la Conferencia Ministerial y a través de ese mismo instrumento aprobaron un acuerdo en virtud del cual la exención se suspendería si la Comunidad Europea dejaba de mantener el acceso a los mercados entonces existente para las importaciones de bananos procedentes de países no ACP. El compromiso de eliminar gradualmente los contingentes a la importación de bananos y sustituirlos por aranceles para 2006 se ganó a los países exportadores de bananos de América Latina, aunque algunos Miembros (principalmente Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Panamá y, en especial, Tailandia y Filipinas) siguieron abrigando preocupaciones. “Hasta el último momento, no se sabía con seguridad si Filipinas y Tailandia bloquearían la petición de exención para Cotonú” –se observó entonces- “debido a las objeciones formuladas por los países contra el trato preferencial otorgado por la CE a las importaciones de atún enlatado procedentes de países ACP en el marco del Acuerdo de Cotonú” (ICTSD, 2001).

En la reunión se produjeron dos documentos que establecían el mandato para las negociaciones sobre las cuestiones relativas a la aplicación y sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. En la Declaración Ministerial de Doha, los ministros reafirmaron que “las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC” (párrafo 13) y convinieron en que “se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas” (párrafo 44). En la Declaración también se estableció que se aumentaría la financiación para asistencia técnica y se establecía el objetivo no vinculante del acceso libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA. Este mandato fue ulteriormente elaborado en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. En la Conferencia Ministerial se estableció un proceso de negociación sobre estas cuestiones a dos niveles. Por un lado, las negociaciones ordinarias, que se celebrarían sobre la base de una ronda normal, y por otra parte las negociaciones en el marco del Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria, que parecían ser una vía distinta que podía producir “resultados iniciales” en forma de mejoras de los principios del trato especial y diferenciado.

Antidumping

La legislación antidumping es una cuestión que divide no solo a los países desarrollados y en desarrollo sino también a unos países desarrollados frente a otros. La Comunidad Europea y, en especial, los Estados Unidos son los más interesados en mantener estas leyes, mientras

que su control o eliminación es una prioridad fundamental para el Canadá, Chile, el Japón y otros. El hecho de que el Sr. Zoellick estuviera dispuesto a poner sobre la mesa de negociación esta y otras medidas comerciales correctivas, aunque solo fuese de forma muy restringida, demuestra hasta qué punto estaba dispuesto a ceder para asegurar un mayor apoyo para el lanzamiento de la ronda. Con la posible excepción del cabotaje (véase el capítulo 2) y las leyes de inmigración, quizá no hubiera vaca más sagrada en la práctica comercial de los Estados Unidos. Aunque consideradas por muchos interlocutores comerciales como forma de administración del proteccionismo, las leyes disfrutaban en el Congreso de un apoyo profundo y por ambos partidos.

Los Amigos de las Negociaciones Antidumping se reunían desde hacía algún tiempo en la misión del Japón en Ginebra, esperando obtener reformas sobre esa cuestión en la nueva ronda. Era un objetivo que perseguían desde hacía mucho países como el Canadá y Chile, cada uno de los cuales había encontrado dificultades para lograr avances sobre el tema en los ALC que habían concluido con sus interlocutores (salvo el que habían concluido entre sí en 1996). Esperaban encontrar una solución más amplia a su problema, y que las disciplinas multilaterales redujeran la frecuencia con las que sus exportaciones se encontraban con onerosos litigios y elevados derechos penalizadores. Como paso provisional en esa dirección, obtuvieron la inclusión en el proyecto de Declaración de una disposición en la que se instaba a celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

La evolución posterior del texto de la Declaración Ministerial de Doha ilustra dos aspectos complementarios, si bien contradictorios, del modo en que se inició la ronda. Uno de ellos fue la estrategia de Zoellick de incluir más vacas sagradas en el paquete con objeto de dar a todos un motivo de interés por la ronda y demostrar la seriedad de los Estados Unidos. El otro fue la estrategia de Harbinson de elaborar un texto artificioso que no juzgase los resultados de las negociaciones sobre los temas sensibles, sino que reflejase las opiniones tanto de los *demandeurs* como de sus interlocutores. Estos dos aspectos eran complementarios en el sentido de que ambos contribuían al inicio de la ronda, pero contrarios en la medida en que el segundo podía en último término quitar importancia al primero. Los Miembros estaban dispuestos a centrarse en la Conferencia Ministerial de Doha en las complementariedades; las contradicciones estarían más presentes cuando volvieran a reunirse en Cancún.

El proyecto de Declaración ya se había adentrado parcialmente en el camino de la ambigüedad constructiva, pues en él se había establecido que se celebrarían negociaciones sobre las medidas antidumping y compensatorias “preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos que informan estos Acuerdos”. El nuevo texto, elaborado conjuntamente por los *demandeurs* y Grant Aldonas, el Subsecretario de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, incluía todavía más condicionantes en la Declaración. Lo que finalmente se convino y que se convirtió en parte del párrafo 28 establece no solo la preservación de estos conceptos y principios básicos, sino

también su “eficacia” y sus “objetivos” y hace referencia no solo a los acuerdos sino también a “sus instrumentos”. Como indica el párrafo 28 en su totalidad:

A la luz de la experiencia y de la creciente aplicación de estos instrumentos por los Miembros, convenimos en celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 [es decir, el Código Antidumping] y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos y la eficacia de estos Acuerdos y de sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados participantes.

La verdadera dificultad no era elaborar este texto sino convencer a la delegación japonesa de aceptar su formulación. Los demás Amigos de las Negociaciones Antidumping tuvieron dificultades para persuadir a su descontento colega de aceptar este acuerdo.

El desenlace

El resultado neto de estos acuerdos fue que los Miembros que anteriormente se habían opuesto a la ronda o se habían mostrado escépticos al respecto apoyaron su lanzamiento, algunos de ellos con entusiasmo y otros con reticencia. En las horas finales de la Conferencia hubo tratos y retiradas estratégicas, sobre todo, el acuerdo de la Comunidad Europea de que las negociaciones tuvieran por objetivo la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y la aprobación por los Estados Unidos de la Declaración sobre los ADPIC y la Salud Pública.

Los principales oponentes en estas últimas horas eran los países africanos y la India. El Sr. Moore y sus colaboradores se implicaron personalmente para vencer esas resistencias, y entonces los viajes efectuados por el Director General durante los dos años anteriores rindieron sus frutos. Cuando los delegados africanos dejaron la sala verde a las 3 h del último día se oponían firmemente a que se negociara sobre los temas de Singapur y algunos de ellos estaban decididos a bloquear el consenso sobre el lanzamiento de la ronda. En ese momento pidieron una reunión con el Sr. Moore, en la que dijeron al Director General que se oponían a negociar sobre los nuevos temas, pero luego dijeron: “Creemos en usted porque usted nos conoce”.⁵⁵ Confiaban en él lo suficiente como para entablar negociaciones sobre la mayoría de los temas, aunque aplazando a la siguiente Conferencia Ministerial la decisión final sobre cómo se abordarían esas nuevas cuestiones.

Esto mismo fue fundamental en las negociaciones con la India, que no estaba sola en su oposición. En una organización que funciona sobre la base del consenso, basta un solo Miembro para vetar una decisión, pero ejercer ese derecho frente a un apoyo que sería unánime hubiera puesto a la India en una situación muy poco confortable. De nuevo, los viajes y las conexiones del Sr. Moore le permitieron jugar otra carta. Pidió a otro primer ministro que llamara a su homólogo de la India para pedirle que dijera al Sr. Maran que retirase sus

objeciones. Eso solo podía conseguirse si se ofrecía a la India una solución de compromiso que salvara su imagen. Este compromiso adoptó la forma del texto que había propuesto la India, que exigía un consenso expreso antes de poder iniciar las negociaciones sobre cualquiera de los cuatro temas de Singapur y no solo los dos (inversión y política de competencia) sobre los que el proyecto había ya previsto un principio aplazado. "Pero mientras esto se estaba negociando, la sesión de clausura ya había empezado" -recordaba el Sr. Harbinson- "de forma que personas como Pierre Pettigrew, del Canadá, hicieron una alocución de 30 minutos sobre lo maravilloso que era el tiempo en Doha y otras cosas por el estilo". También intervinieron otros ministros, haciendo que el reloj corriera otros 20 minutos aquí o un cuarto de hora allí, para ganar el tiempo suficiente para que se aprobase cada letra y cada coma del nuevo texto. "Y entonces finalmente obtuvimos la señal de que todo estaba acordado, y el texto fue adoptado".⁵⁶

En cada uno de los cuatro párrafos en los que se instaba a celebrar negociaciones sobre los temas de Singapur, se estableció que "después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones". Una lectura rápida de ese texto puede llevar a las personas no iniciadas a creer que todo lo que estaba en juego eran las modalidades, pero el texto dejó claro que todavía no había consenso para negociar sobre estas cuestiones en absoluto. El Presidente de la Conferencia confirmó esta observación. Cuando el Ministro de Hacienda, Economía y Comercio de Qatar, Yousef Hussain Kamal (véase el Apéndice Biográfico) hizo la presentación de las declaraciones ministeriales en la sesión plenaria de clausura, el 14 de noviembre, señaló especialmente el hecho de que "algunas delegaciones han solicitado aclaraciones en relación con los párrafos 20, 23, 26 y 27 del proyecto de Declaración" (es decir, los párrafos en los que se establece el programa de trabajo sobre los temas de Singapur) y señaló lo siguiente:

Permítanme decir que con respecto a la referencia que se hace en esos párrafos a la necesidad de un "consenso explícito" para que se adopte una decisión en el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial [es decir, en 2003], entiendo que, en ese período de sesiones, será efectivamente necesario adoptar una decisión por consenso explícito antes de que se puedan poner en marcha las negociaciones sobre la relación entre el comercio y las inversiones, la interacción entre el comercio y la política de la competencia, la transparencia de la contratación pública y la facilitación del comercio. A mi juicio, eso también dará a cada Miembro el derecho a adoptar una posición sobre las modalidades para impedir que las negociaciones puedan iniciarse después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, hasta que el Miembro de que se trate esté preparado para sumarse a un consenso explícito.⁵⁷

Este fue un ejemplo más de un punto sobre el que los Miembros optaron por aplazar la solución de sus diferencias, y que resultaría ser otro caso en el que una maniobra que había funcionado bien en la última etapa del GATT no funcionó tan bien en la etapa de la OMC.

La Declaración Ministerial que puso en marcha la Ronda Uruguay tenía sus propias lagunas y ambigüedades constructivas, como la posición vaga en que quedó la enorme nueva cuestión del comercio de servicios. En ese caso también la India estaba entre quienes dudaban, y los escépticos insistían en que el tema se aislase del resto de la ronda. Con el tiempo sus preocupaciones disminuyeron y el AGCS quedó totalmente incorporado en el nuevo sistema de la OMC. No sucedió lo mismo con los temas de Singapur. En los dos años que separaron a Doha de Cancún, la laguna entre los *demandeurs* y sus opositores no hizo más que ampliarse.

El último punto del orden del día en Doha fue bautizar a la nueva ronda, una prerrogativa que siempre se había atribuido al Director General. En este caso, el Sr. Moore hizo una elección que subrayaba la importancia que atribuía a los países en desarrollo, pero que inmediatamente desató la controversia. La ronda no recibiría la designación tradicional de Ronda de Doha sino que oficialmente se denominaría Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Había dos elementos que confluían en esa decisión, el más evidente (pero también el más criticado) era la decisión de incluir la palabra “desarrollo”. Esa decisión suscitó críticas tanto de los países desarrollados, que consideraban que ponía mucho énfasis en los países en desarrollo, como de los países en desarrollo, que consideraban que olía demasiado a un ejercicio de relaciones públicas. En cuanto a la palabra “programa”, el Sr. Moore observaría posteriormente que había “ministros que llegaron a Doha y habían dicho a sus parlamentos que no pondrían en marcha una nueva ronda”. Denominándolo programa, podría decirles: “Había dicho que no íbamos a iniciar una ronda. Por eso hablamos de programa para el desarrollo y no de ronda”.⁵⁸ A partir de entonces, ese título ha seguido utilizándose en los documentos oficiales, en forma completa o abreviada (PDD), pero en lenguaje corriente estas negociaciones casi siempre se denominan Ronda de Doha.

Notas

- 1 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.
- 2 *Ibid.*
- 3 Posteriormente se unieron al grupo Jamaica, Kenya, Tanzania y Zimbabwe.
- 4 Entrevista del autor con Alejandro Jara, 23 de septiembre de 2012.
- 5 Véase *Comisión de las Comunidades Europeas: Declaración de Sir Leon Brittan Q.C. Vicepresidente de la Comisión Europea*, documento WT/MIN(96)/ST/2 de la OMC, de 9 de diciembre de 1996.
- 6 Véase *Brasil: Declaración del Excmo. Sr. Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Relaciones Exteriores*, documento WT/MIN(96)/ST/8 de la OMC, de 9 de diciembre de 1996.
- 7 *Ibid.*
- 8 Véase *Comisión de las Comunidades Europeas: Declaración de Sir Leon Brittan Q.C. Vicepresidente de la Comisión Europea*, documento WT/MIN(96)/ST/2 de la OMC, de 9 de diciembre de 1996. Lord Brittan diría posteriormente que esperaba que esa cuestión fuera retirada de la mesa de negociación porque "no iba a ser aceptable para un número suficiente de países". Sin embargo, había decidido defender la cuestión "porque eso era lo que los europeos querían", especialmente los países que tenían un gobierno socialista. Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.
- 9 En inglés, la sigla LLDC, en lugar de LDC, era un residuo de decenios anteriores cuando los países de este grupo eran denominados *lowest-level developing countries*. La OMC sustituyó la sigla LLDC por la sigla LDC en 1998. La "L" extra, en LLDC, fue eliminada definitivamente de las referencias a países *least-developed* cuando esa sigla empezó a utilizarse para definir a los *land-locked developing countries*. Esta categoría más reciente de LLDC procede de la Conferencia Ministerial Internacional de Países en Desarrollo sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de las Instituciones Financieras y de Desarrollo Internacionales sobre la Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, celebrada en Almaty, en agosto de 2003.
- 10 El título completo de esta iniciativa era Marco integrado para la asistencia técnica, incluido el desarrollo de capacidades humanas e institucionales, en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados. Como se examina en el capítulo 5, posteriormente fue sustituido este título por el de Marco Integrado mejorado.
- 11 Véase *Un marco integrado para la asistencia técnica, incluido el desarrollo de capacidades humanas e institucionales, en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados*, documento WT/LDC/HL/1/Rev.1 de la OMC, de 23 de octubre de 1997.
- 12 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.
- 13 William Butler Yeats, "El Segundo Advenimiento" (1919).
- 14 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Texto ministerial: Proyecto revisado*, documento JOB(99)/5868/Rev.1 de la OMC, de 19 de octubre de 1999.
- 15 Entre los Amigos de la Multifuncionalidad, que tenían su origen en la Ronda Uruguay, figuraban la Comunidad Europea, el Japón, Mauricio, Noruega y Suiza. Sobre el significado de multifuncionalidad para los distintos grupos, véase Moon (2012).

- 16 Véase, por ejemplo, Narr y otros (2006). Para un planteamiento opuesto, véase Gillham y Marx (2000).
- 17 La pancarta decía "¿Tiene la OMC el control de Seattle también?" por un lado y por el otro decía "Tengo derecho a manifestarme de forma no violenta". Véase: <http://www.aclu.org/free-speech/seattle-settles-aclu-lawsuit-over-violation-freespeech-rights-during-wto-protests>.
- 18 Entrevista del autor con la Sra. González, 26 de septiembre de 2012.
- 19 *Ibid.*
- 20 *Ibid.*
- 21 *Ibid.*
- 22 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Negociaciones sobre Productos Forestales y Pesqueros: Comunicación del Japón*, documento WT/GC/W/221 de la OMC, de 28 de junio de 1999.
- 23 El texto del acuerdo se puede consultar en: "http://www.wto.org/spanish/news_s/pres99_s/pr154_s.htm".
- 24 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Comunicación de Australia*, documento WT/GC/W/156 de la OMC, de 24 de marzo de 1999.
- 25 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Propuestas relativas a la seguridad alimentaria en el contexto del párrafo 9 a) ii) de la Declaración Ministerial de Ginebra: Comunicación de la India*, documento WT/GC/W/342 de la OMC, de 29 de septiembre de 1999.
- 26 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Propuesta en virtud de los apartados a) i) y a) ii) del párrafo 9 de la Declaración Ministerial de Ginebra: Comunicación de Cuba, Egipto, El Salvador, Honduras, la República Dominicana, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe*, documento WT/GC/W/374 de la OMC, de 15 de octubre de 1999.
- 27 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Enfoque de las CE sobre la agricultura: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/273 de la OMC, de 27 de julio de 1999.
- 28 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Negociaciones sobre la Agricultura: Comunicación del Japón*, documento WT/GC/W/220 de la OMC, de 28 de junio de 1999.
- 29 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Negociaciones sobre la Agricultura: Comunicación de los Estados Unidos*, documento WT/GC/W/186 de la OMC, de 20 de mayo de 1999.
- 30 Cita de ICTSD, Bridges Daily Update #4, de 3 de diciembre de 1999. Se puede consultar en: <http://ictsd.org/i/wto/wto-mc3-seattle1999-wto/bridges-daily-updates/19090/>.
- 31 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Enfoque de las CE con respecto al comercio y las inversiones: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/245 de la OMC, de 9 de julio de 1999.
- 32 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Contribución al proceso preparatorio: Comunicación de Kenya*, documento WT/GC/W/233 de la OMC, de 5 de julio de 1999.
- 33 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Interacción entre comercio y política de competencia: Comunicación de Kenya en nombre del Grupo Africano*, documento WT/GC/W/300 de la OMC, de 6 de agosto de 1999.
- 34 Véase *Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999 - Enfoque de las CE en las esferas del comercio y la competencia: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento WT/GC/W/191 de la OMC, de 2 de junio de 1999.

- 35 Citada en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min99_s/spanish/about_s/resum03_s.htm_.
- 36 Entrevista del autor con el Sr. Rodriguez Mendoza, 26 de septiembre de 2012.
- 37 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.
- 38 *Ibid.*
- 39 *Ibid.*
- 40 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.
- 41 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 9 de abril de 2001.
- 42 Véase *Proyecto de Declaración Ministerial*, documento JOB(01)/140 de la OMC, de 26 de septiembre de 2001.
- 43 Véase *Proyecto de Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación*, documento JOB(01)/139 de la OMC, de 26 de septiembre de 2001.
- 44 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.
- 45 Entrevista del autor con Stuart Harbinson, 24 de enero de 2013.
- 46 *Ibid.*
- 47 *Ibid.*
- 48 *Ibid.* Las citas del extracto son del párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha.
- 49 Véase *Proyecto de Declaración Ministerial*, documento JOB(01)/140/Add.1 de la OMC, de 8 de octubre de 2001.
- 50 Véase *Proyecto de Declaración sobre propiedad intelectual y [acceso a los medicamentos][salud pública]*, documento JOB(01)/155 de la OMC, de 27 de octubre de 2001.
- 51 El Sr. Bush firmó la Ley de Comercio de 2002 para convertirla en ley el 6 de agosto de 2002. La ronda se había iniciado nueve meses antes de que el Congreso aprobara esta autorización, pero esto no era inhabitual. Lo mismo había sucedido tanto en la Ronda de Tokio como en la Ronda Uruguay, con la salvedad de que en cada una de estas dos rondas el intervalo entre su inicio y la concesión de la autorización para negociar había sido de dos años.
- 52 No puedo evitarme trazar unas líneas paralelas entre la preferencia del Sr. Moore por "agenda" en lugar de "ronda" y la preferencia del Sr. Zoellick por "autorización para promover el comercio" en lugar de "vía rápida", pues ambos tenían que tratar con audiencias que no estaban satisfechas con la forma en que se habían hecho las cosas en el pasado. La preocupación por el título "vía rápida" era que daba a entender que permitía al Poder Ejecutivo someter un proyecto de ley al Congreso y que este lo aprobase sin consultas ni debate.
- 53 La autorización inicial fue hasta mediados de 2005, pero se permitía una prórroga de dos años si el Presidente la pedía y el Congreso no rechazaba la petición.
- 54 Esta parte del argumento depende también de que se incluyeran otras cuestiones en la Ley de Comercio de 2002. Algunos miembros del Congreso puede que se sintieran más atraídos por el proyecto de ley gracias a las mayores preferencias que otorgaba a Colombia y otros interlocutores comerciales, que se consideraron una forma de apoyar a un aliado en la lucha contra el narcoterrorismo.

55 Entrevista del autor con el Sr. Rodríguez Mendoza, 26 de septiembre de 2012.

56 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 13 de enero de 2013.

57 Véase: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/min01_chair_speaking_s.htm#clarification.

58 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.