

12 El desarrollo de la Ronda de Doha

A Tántalo también vi, que sufría dolores desiguales, y que estando en una gran laguna, si probaba con sed llegar al agua, en aquel punto se le huía, y no podía alcanzarla: y cuando se abajaba el pobre viejo, con ganas de beber, se le hundía el agua entre los pies, y se mostraba una tierra muy negra hecha polvo por su pecado, y orden de los dioses. Y habiendo encima de él, gran muchedumbre de árboles hermosos, que tenían mucha fruta sabrosa y dulce, olivas, peras, higos, granadas, y manzanas: cuando probaba el viejo con su mano a quererlas tomar, las levantaba el viento, arrebatándolas al cielo.

Homero

La Odisea (Canto XI)

Traducción de Gonzalo Pérez (Venecia, 1562; grafía modernizada)

Introducción

El mito de Tántalo evoca las pruebas a que fueron sometidos los negociadores de la Ronda de Doha, para los que todo lo ocurrido desde 2001 compone una larga serie de irritantes tentaciones. El acuerdo pareció estar al alcance de la mano más de una vez, solo para alejarse cruelmente. Y como las frutas que colgaban sin que Tántalo pudiera tomarlas, siempre tentadoras pero siempre fuera de su alcance, nada ha sido más tentador y más frustrante para los negociadores que la perspectiva de la liberación del comercio de productos agropecuarios.

Estas negociaciones se han desarrollado a más de un nivel. Utilizando otra metáfora acuática, cabría pensar que las negociaciones comerciales son similares a la navegación de los buques por un río o un canal. Dependiendo de la naturaleza de la vía navegable, este proceso puede implicar uno o dos niveles de navegación. La totalidad del Canal de Suez está a nivel del mar, y un buque que entra por un lado puede alcanzar directamente el otro lado sin ayuda u obstáculo. En este mismo sentido, unos pocos de los temas que se abordan en Ginebra tienen un perfil político relativamente bajo y las misiones los pueden manejar casi totalmente sin requerir más que orientaciones rutinarias y la luz verde de las capitales. En cambio, pasos como el Canal de Panamá, que atraviesan territorios más accidentados, exigen que los buques pasen por esclusas. Estas esclusas hacen subir o bajar los buques de forma que puedan moverse entre partes de la vía de agua que se encuentran en diferentes niveles. Del mismo modo, algunas negociaciones comerciales requieren la intervención periódica de los

ministros, cuya principal labor es hacer que las negociaciones superen esos momentos que exigen decisiones y que bloquean a los embajadores y otros representantes en Ginebra.¹ Los embajadores solo pueden llevar adelante las negociaciones hasta donde necesiten pedir a los ministros que rompan los puntos muertos y suban o bajen el nivel de ambición de las negociaciones. Como el Canal de Panamá, las principales esclusas de una ronda se encuentran al principio y al final del viaje; una ronda no se puede iniciar sin la decisión de los ministros sobre su conformación global y no se puede concluir sin su acuerdo sobre las condiciones finales. Los negociadores quizá prefieran que la intervención de los ministros se limite a estas dos tareas, pero por lo general una ronda requerirá otras intervenciones en distintos momentos del proceso, sea en las conferencias ministeriales que se celebran cada dos años o en las miniconferencias ministeriales que se celebran periódicamente. La dificultad de una ronda puede medirse por el número de veces que los ministros son llamados a hacer este “trabajo pesado”. Toda ronda que se asemeje al río Mississippi, que tiene 27 esclusas entre su nacimiento en Minnesota y su desembocadura en Nueva Orleans, puede exigir demasiado de los ministros y se puede correr el riesgo de que su participación sea más un peligro que una ayuda para la negociación.

Esta distinción de niveles no es absoluta, las líneas de separación pueden ser borrosas. Los embajadores normalmente se quedan en un segundo plano cuando los ministros se reúnen, en especial cuando lo hacen en Ginebra. En esta era de comunicaciones modernas, los ministros casi nunca pierden de vista -figurativamente- a los embajadores. Pero sería engañoso dar a entender que los embajadores solo pueden progresar paulatinamente. A veces logran avances por su propia cuenta, tanto en la redacción de un texto individual como en la unión de varios textos en un paquete más amplio. Del mismo modo, los ministros pueden a veces examinar los acuerdos de forma más minuciosa. No obstante, por regla general, los acontecimientos que se analizan en el capítulo 11 muestran por qué es aconsejable mantener una división del trabajo en la que los embajadores se encarguen de los detalles y los ministros sean convocados cuando haya un número razonable de decisiones y acuerdos que adoptar.

Una historia realmente completa de la Ronda de Doha abarcaría exhaustivamente todas las cuestiones y acontecimientos en esos dos niveles. Pero esa meta no es realista para el presente libro. Para hacer auténtica justicia a las negociaciones en Ginebra sería necesario dedicar a cada uno de los distintos temas planteados un capítulo entero en el que se examinen las distintas propuestas y la evolución detallada de los textos de los presidentes. Esto no es posible por motivos de espacio. Y de tiempo: en el momento en que se está redactando este libro, la situación de la ronda no está clara, pues ni está muy activa ni se ha certificado su muerte, y solo con el paso del tiempo tendremos la perspectiva necesaria para identificar los principales acontecimientos y cuestiones que llevaron a su *denouement* final, cualquiera que este sea. A falta de ese conocimiento perfecto, aquí trataremos de dar cuenta de manera equilibrada de lo ocurrido al nivel de los embajadores y al nivel de los ministros.

En la primera mitad del capítulo se pasa revista al desarrollo de los textos de negociación en Ginebra. Se ofrecen algunos detalles sobre la evolución de los textos sobre las mercancías y los servicios, pero el resto del análisis se dedica más al contenido de los textos entre 2008 y

2012 que a las etapas que atravesaron para llegar a ese punto. En la segunda mitad se aborda el nivel ministerial. Dependiendo de las reuniones que se contabilicen, los Ministros de Comercio pueden haberse reunido nada menos que 32 veces entre 2001 y 2012.² El presente análisis se centra en dos momentos en los que se pidió a los Ministros que intervinieran que tuvieron especiales consecuencias. Uno de ellos es la Conferencia Ministerial que se organizó como UN examen a mitad de período, pero que se convirtió en una debacle (Cancún, 2003) y el otro una minirreunión ministerial que Tántalo reconocería (Ginebra, 2008), cuando el acuerdo llegó a estar extremadamente cerca de lograrse antes de desvanecerse de nuevo. Los ministros se reunieron en otras ocasiones a lo largo de este período, por ejemplo, en las conferencias ministeriales formales de Hong Kong, China (2005) y de Ginebra (2009 y 2011) y en varias minirreuniones ministeriales de distintos niveles de formalidad y asistencia, pero por motivos de claridad no nos detendremos mucho en ellas. La Conferencia Ministerial de Hong Kong hizo dos contribuciones muy importantes: primero, reanimar la ronda después de Cancún y, segundo, lograr nuevos avances en el desarrollo de los textos. Gran parte de lo que se logró en esta segunda categoría representa, no obstante, una continuación y una elevación de las negociaciones de Ginebra que se tratan en la primera mitad de este capítulo, por lo que no se ahonda en ello por separado. En lo que respecta a las otras reuniones ministeriales, sus logros sobre otros temas se examinan en otra parte de este libro.

Además de considerar el desarrollo de las negociaciones a nivel de embajadores y de ministros, también es importante situar estas negociaciones en el panorama mundial. La Ronda Uruguay ya había demostrado cómo los acontecimientos de la alta política de la guerra, la paz y la diplomacia, pueden influir en las ambiciones de la baja política del comercio. Estas negociaciones se iniciaron durante las últimas escaramuzas de la Guerra Fría y terminaron cuando China y los Estados de la antigua Unión Soviética solicitaron ser Miembros de la nueva OMC. No obstante, en el caso de la Ronda de Doha, los acontecimientos mundiales han complicado más que facilitado el desarrollo de la Ronda. El punto crucial de muchos de los acontecimientos que se examinan más adelante es 2003. Aunque durante los dos primeros años de las negociaciones hubo considerables retrasos en el cumplimiento de los plazos establecidos, estos retrasos no eran infrecuentes en el sistema de comercio. La Conferencia Ministerial de Cancún celebrada en septiembre de ese año fue un revés mucho mayor del que nunca se han recuperado plenamente las negociaciones. Sería ir demasiado lejos sugerir que el resultado concreto de Cancún, o el curso de la Ronda a partir de entonces, son atribuibles a los problemas más generales que afectan a las relaciones entre los principales actores, pero es evidente que esos problemas no han contribuido a que las cosas vayan mejor.

En contraste con el sentimiento de solidaridad mundial contra el terrorismo que imperaba inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, que tal vez facilitó (en un grado discutible) el inicio de una nueva ronda, el año 2003 estuvo marcado por nuevas divisiones y por la ruptura de alianzas antes sólidas. Un paso importante en esa dirección se produjo durante el tormentoso debate en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes de la invasión de Iraq en marzo. Entre los 31 miembros de la Coalición de los dispuestos encabezada por los Estados Unidos había más antiguos miembros del Pacto de Varsovia que miembros originales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, así como algunos países de Asia, África y

América Latina. Después de Cancún, cuando los Estados Unidos intensificaron su negociación de acuerdos de libre comercio (ALC), varios de sus nuevos interlocutores en la negociación de ALC se contaban también entre los miembros de esa Coalición. En junio de 2003, el Brasil albergó una reunión con la India y Sudáfrica que fue un primer paso hacia la formación del Grupo de los Veinte (G-20) en la OMC y, fuera de los confines de la política comercial, también hacia la creación del grupo BRICS (el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica). Aunque este último grupo no funciona en la OMC, su formación fue representativa de las nuevas alineaciones que surgieron en el mundo posterior a la Guerra Fría. Al igual que otros miembros importantes del sistema de comercio, estos países también han mostrado varias veces su disposición a subordinar sus intereses comerciales a sus objetivos en otras esferas.

También hay que tener en cuenta los cambios que ha habido en el liderazgo de la OMC y de sus Estados Miembros durante el curso de la ronda. Entre 2001 y 2012 hubo tres directores generales de la OMC, cuatro ministros de Comercio en el Brasil, China y los Estados Unidos; seis comisarios de Comercio de la UE; nueve ministros de Comercio en el Japón; y otros muchos cambios de gobierno en Miembros de la OMC, grandes y pequeños. Varios de estos cargos, incluido el de director general de la OMC, habrán cambiado nuevamente de titular en 2013. Un observador optimista diría que todo cambio en la composición de los principales actores ofrece la posibilidad de reanimar las negociaciones, pero otro realista respondería que algunos de los ministros llegados después de 2003 parecían atribuir menos prioridad a la conclusión de la ronda que los ministros que habían invertido tanto en su lanzamiento.

Las negociaciones en Ginebra

En esta sección se examina la evolución de los principales textos de negociación de la Ronda de Doha, que adoptaron la forma de “proyectos del Presidente”. En el caso de algunos de los temas que se tratan a continuación, hemos considerado la evolución de los textos a lo largo del tiempo, en especial en el caso de las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), los tres pilares del comercio de productos agropecuarios y el comercio de servicios. Actualmente las negociaciones en la OMC abarcan una gama mucho mayor de cuestiones que el acceso a los mercados, pero los temas que impulsaron la Ronda Uruguay siguen recibiendo la máxima atención a nivel ministerial. El análisis de otros textos se centra principalmente en su contenido hasta finales de 2008. En la medida en que estos textos se han perfeccionado desde entonces, la mayoría de los cambios han tenido un carácter solo marginal. El espacio no nos permite un examen detallado de las etapas de la elaboración de estos textos todavía incompletos durante los años que van de 2001 a 2008.

Por tanto, la exposición que se hace en esta sección es más temática que cronológica. Los principales acontecimientos que ayudaron a configurar el contenido de estos textos se resumen en el cuadro 12.1, con inclusión de las tres reuniones ministeriales que se examinan con mayor profundidad en la segunda mitad de este capítulo. El principal objetivo de la exposición que sigue es sentar las bases para ese examen, mostrando las principales decisiones que se pidió a los ministros que adoptaran sobre estos temas.³

Cuadro 12.1. Acontecimientos clave en la Ronda de Doha

14 de noviembre de 2001.	Se inicia la ronda en virtud de la Declaración Ministerial de Doha.
1° de febrero de 2002.	El Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) acuerda cómo organizar las negociaciones; dos semanas más tarde se elige a los presidentes de los grupos de negociación.
31 de marzo de 2003.	Los Miembros incumplen los plazos en las negociaciones sobre la agricultura y los servicios.
13 de agosto de 2003.	La Comunidad Europea y los Estados Unidos publican un texto conjunto sobre la agricultura que pronto es criticado duramente por otros exportadores de productos agropecuarios.
Agosto de 2003.	Se forma el G-20 en oposición a la propuesta conjunta CE-Estados Unidos sobre la agricultura.
10 a 14 de septiembre de 2003.	La Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún, se salda con un fracaso, siendo los temas más polémicos la agricultura y los temas de Singapur.
2 de agosto de 2004.	El "Paquete de Julio" crea un marco parcial para la conclusión de la Ronda.
1° de enero de 2005.	Se incumple el plazo original para terminar la Ronda.
13 a 18 de diciembre de 2005.	La Sexta Conferencia Ministerial, celebrada en Hong Kong llega a un acuerdo para eliminar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios pero las otras cuestiones agrícolas se estancan.
30 de abril de 2006.	Los negociadores incumplen los plazos establecidos en Hong Kong para el AMNA y la agricultura.
24 de julio de 2006.	El Director General Pascal Lamy suspende las negociaciones después de que el G-6 no lograra romper el punto muerto sobre la agricultura.
31 de enero de 2007.	El Sr. Lamy pide la plena reanudación de las negociaciones en una reunión del CNC.
12 de abril de 2007.	Comienzan en Delhi las negociaciones del G-4, que se centran en prioridades y sensibilidades concretas.
21 de junio de 2007.	El proceso del G-4 se interrumpe en una reunión en Postdam.
8 de febrero de 2008.	Los presidentes de los grupos de negociación sobre el AMNA y la agricultura presentan sendos proyectos revisados.
21 a 29 de julio de 2008.	Una minirreunión ministerial en Ginebra casi logra finalizar la Ronda, pero finalmente fracasa a causa de un desacuerdo entre los ministros de la India y los Estados Unidos sobre una salvaguardia para la agricultura y otras cuestiones.
6 de diciembre de 2008.	Los presidentes de los grupos de negociación presentan proyectos revisados.
21 de abril de 2011.	Los presidentes de los grupos de negociación presentan informes de situación.

Acceso a los mercados para los productos no agrícolas

Las negociaciones sobre el acceso a los mercados en una ronda, ya se trate de AMNA, de los productos agropecuarios o de los servicios, se pueden reducir a un proceso de tres etapas. La primera etapa es la preparación y el lanzamiento de una ronda. Como se examinó en el capítulo 11, en la declaración ministerial resultante de este proceso se identifican las cuestiones que deben negociarse y se definen a grandes rasgos los objetivos de las negociaciones, lo que tendrán que hacer los Miembros para alcanzar esos objetivos y cuándo se espera que se logren los resultados (y algunos pasos intermedios). La segunda etapa consiste en elaborar las modalidades, o las fórmulas o principios principales que se aplicarán para (por ejemplo) reducir o eliminar los aranceles sobre determinados productos. Como se vio en el capítulo 9, en el caso de las mercancías esas modalidades se basan normalmente en

fórmulas matemáticas que se modifican con diversos tipos de excepciones o flexibilidades. En la tercera etapa se lleva a cabo la elaboración de las Listas, aplicándose entonces las modalidades línea por línea y Miembro por Miembro para establecer las listas concretas de compromisos sobre mercancías y servicios. La elaboración de las listas es en parte un ejercicio técnico y en parte una continuación de las negociaciones. Las negociaciones sobre el acceso a los mercados de la Ronda de Doha hasta 2012 se han parado en la mitad de ese proceso: casi se ha llegado a la aprobación de las modalidades pero sin pasar nunca a la etapa de la consignación de los compromisos en las listas.

Los aranceles que gravan los productos, y en especial los no agrícolas, son el tema original sobre el que se construyó inicialmente el sistema multilateral de comercio. Se trata de un ámbito en el que parece aplicarse la paradoja de Zenón. En el siglo V a.C., Zenón de Elea señaló que antes de que algo pudiera pasar del punto A al punto B tenía primero que pasar por la mitad de esa distancia (digamos el punto A1), y antes de llegar del punto A al punto A1 tenía que pasar por la mitad de esa distancia.⁴ Este tipo de fragmentación puede prolongarse eternamente, pues hay un número infinito de puntos intermedios que deben superarse antes de llegar al destino final, y si Zenón tuviera razón nunca se podría llegar a ese destino final. Aunque la paradoja de Zenón se planteó tal vez como una broma filosófica, incluso sus modestas fracciones de magnitud decreciente sobrepasan los logros conseguidos en las sucesivas rondas de negociación con respecto a la reducción de los aranceles. Los porcentajes de reducción de los aranceles que los negociadores del GATT consiguieron en cualquiera de las rondas nunca fueron superiores al 50%. Cada uno de estos recortes no se hizo sobre los valores originales, sino sobre lo que los negociadores habían obtenido en la ronda anterior, de forma que un recorte en un determinado porcentaje hecho en la Ronda Uruguay sería, de no intervenir otros factores, un logro mucho menor que un recorte en ese mismo porcentaje efectuado en la Ronda de Ginebra de 1947. La causa subyacente de estos modestos avances se encuentra no en la geometría filosófica sino en la economía política, pues casi todos los países tienen unos intereses muy poderosos que exigen protección frente al resultado de las negociaciones sobre el acceso a los mercados. En cada ronda se reducen o eliminan los aranceles sobre muchos productos, pero los artículos que constituyen las excepciones siguen protegidos, a veces con crestas arancelarias muy superiores al promedio arancelario del país. Las crestas arancelarias se concentran muchas veces en el sector agrícola, pero también pueden encontrarse en productos industriales de uso intensivo de mano de obra de los países desarrollados, y en las industrias incipientes de los países en desarrollo.

En las negociaciones de la Ronda de Doha sobre el AMNA el reto era lograr mejores resultados que reducir de nuevo a la mitad la distancia entre los aranceles restantes y cero. Ese objetivo es difícil de lograr porque varios participantes en estas negociaciones (quizá la gran mayoría de ellos) consideran más importante su objetivo defensivo de evitar unas reducciones importantes de los aranceles aplicados que su objetivo ofensivo de obtener reducciones de los aranceles aplicados de sus interlocutores comerciales. Las negociaciones sobre el AMNA partieron de las consolidaciones arancelarias que la OMC heredó de la Ronda Uruguay, ajustadas por unas pocas negociaciones sectoriales posteriores a 1995, y en la Declaración Ministerial se estableció que se celebrasen negociaciones “que tendrán por finalidad, según modalidades que

se acordarán, reducir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo". Además, se especificó que: "[l]a cobertura de productos será amplia y sin exclusiones a priori", y que "[e]n las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, previendo, entre otras cosas, que no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción". A diferencia de la agricultura y los servicios, respecto de los cuales la Declaración Ministerial estableció un par de plazos emparejados para las medidas iniciales (véase más adelante), en Doha los ministros no detallaron cuándo debían fijarse las modalidades para las negociaciones sobre el AMNA. No obstante, como los ministros habían decidido que toda la ronda se completaría a principios de 2005, las negociaciones tendrían que haber llegado a la etapa de la elaboración de las listas no más tarde de principios de 2004.

Las modalidades propuestas

Las negociaciones sobre las modalidades se iniciaron en 2002, cuando los Miembros propusieron varias fórmulas que podrían utilizarse. Los únicos Miembros que presentaron fórmulas claramente definidas al principio de las negociaciones fueron China, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, la India, el Japón y la República de Corea. Estas propuestas, aunque diferían considerablemente en los detalles, tenían algunas características comunes. Como se resume en un examen de la Secretaría de la OMC⁵:

- en todas las propuestas se reducen en mayor proporción los tipos más elevados que los tipos más bajos. Algunas propuestas incluyen continuos aumentos en las tasas de reducción, otras establecen niveles de umbral después de los cuales se aplican tasas de reducción más elevadas. Esto se logra mediante distintas especificaciones;
- todas las propuestas tienen efectos similares en los niveles arancelarios más elevados, aunque con distintos efectos absolutos debido a los distintos parámetros;
- en algunas propuestas se tiene en cuenta la diversidad de perfiles de los Miembros por medio de la inclusión explícita del nivel actual de los tipos de base en la concepción funcional de la fórmula;
- existen diferencias importantes entre las propuestas en cuanto al trato de los tipos arancelarios más bajos.

Tomando como base las proyecciones de Laird y otros (2003) de los efectos que habían tenido estas diferentes propuestas en los aranceles aplicados, el enfoque de los Estados Unidos era el más ambicioso tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, mientras que las menos ambiciosas eran la de Corea (para los países desarrollados) y la de la India la menos ambiciosa también (para los países en desarrollo). Las propuestas se pueden clasificar en tres pares de tipos comparables *grosso modo*.

Tanto China como la Comunidad Europea propusieron variantes de la fórmula suiza, siendo la principal diferencia que la propuesta de China era menos ambiciosa que la fórmula (al permitir

una aplicación diferenciada según el promedio de los aranceles vigentes de los países) mientras que la propuesta de la CE⁶ era más ambiciosa (pues incluía un “mecanismo de compresión” para las crestas arancelarias). Las propuestas de la India y de Corea se basaban en reducciones lineales, de nuevo con diferentes niveles de ambición: la India proponía un nivel de recortes para los países en desarrollo equivalente a dos tercios del de los países desarrollados, mientras que la propuesta de Corea combinaba recortes lineales con recortes mínimos por línea arancelaria. Este último enfoque pretendía una reducción del 40% del tipo arancelario medio ponderado en función del comercio, y que todos los aranceles consolidados se redujesen al menos un 20%.

Las propuestas de los Estados Unidos y del Japón eran eclécticas. El “enfoque híbrido” del Japón preveía un tipo arancelario medio objetivo que variaba en función del nivel de desarrollo de cada Miembro de la OMC. La propuesta de los Estados Unidos⁷ era un plan muy ambicioso consistente en una eliminación en dos etapas de todos los aranceles sobre todos los productos importados por todas las partes. Durante la primera etapa (que se proponía que se extendiese entre 2005 y 2010), se eliminarían los aranceles sobre todos los productos cuyo nivel fuera igual o inferior al 5% *ad valorem*. A los aranceles superiores a ese nivel se les aplicaría una fórmula suiza con un coeficiente de 8; como se explicó en el capítulo 9, esto significa que al final del período se impondría un arancel máximo del 8%, y la mayoría de los productos estarían sujetos a aranceles considerablemente inferiores al 8%. Según la propuesta durante esta primera etapa se eliminarían también los aranceles en varios sectores concretos (sin incluir los textiles y el vestido). Durante la segunda etapa (2010-2015), se eliminarían completamente todos los aranceles restantes, mediante reducciones lineales.

El Presidente del Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados Pierre-Louis Girard (Suiza) presentó una propuesta propia que se aplicaría de forma diferente en función de las características de los países.⁸ El principal elemento de esta propuesta era una fórmula suiza en la que el coeficiente máximo sería igual al promedio arancelario simple de un país multiplicado por un factor común que debía ser negociado. Al igual que las propuestas de China y el Japón, este enfoque tendía a producir unos recortes menos ambiciosos en los países que estaban menos desarrollados o tenían unos promedios arancelarios más altos (con frecuencia lo mismo).

Las coaliciones de países en desarrollo presentaron propuestas sobre el AMNA que no estaban basados en fórmulas, sino en flexibilidades que podían modificar la aplicación de estas fórmulas. La composición de tres coaliciones de este tipo se resume en el cuadro 3.3. Los miembros del Grupo AMNA-11, como el Brasil, la India y Sudáfrica, temían que si se introducían coeficientes ambiciosos en las fórmulas se verían obligados a efectuar recortes más profundos que los países ricos en sus propios aranceles consolidados, infringiendo así el mandato de Doha de que “no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción”. Otros países en desarrollo se sumaron o bien al grupo de las economías pequeñas y vulnerables o a la coalición de países partidarios del párrafo 6, que pretendían ambos mayores flexibilidades para los países más pobres.

Los Miembros empezaron a negociar un enfoque acordado una vez que estas modalidades estuvieron sobre la mesa de negociación. Un paso importante en esa dirección se produjo

cuando el Canadá, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos formularon una propuesta conjunta para las negociaciones sobre el AMNA justo antes de la Conferencia Ministerial de Cancún. Estos tres Miembros propusieron lo que consideraban una “fórmula de armonización sencilla y ambiciosa, aplicada línea por línea (por ejemplo, la fórmula suiza), con un coeficiente único”. En esta propuesta no se detallaba cuál sería el coeficiente. En el documento conjunto también se proponían “iniciativas sectoriales ... en particular para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo”. Como ejemplo, se proponía “la armonización o eliminación para los textiles y el vestido”.⁹ Varios elementos de esta propuesta anticipaban el proyecto de modalidades que se elaboraría durante los años siguientes.

A pesar de todos los debates sobre las variantes a veces exóticas de la fórmula de reducción, las negociaciones sobre el AMNA gravitaron lentamente hacia un consenso en cuanto a que la modalidad principal sería la familiar fórmula suiza. Los textos fueron inclinándose hacia esa posición, desde la Declaración Ministerial de Cancún de 2003, no adoptada, hasta el Paquete de Julio de 2004, y posteriormente el marco de Hong Kong de 2005. A continuación se plantearon tres preguntas principales, así como varias secundarias.¹⁰ La primera era, ¿qué coeficiente de reducción (es decir, el coeficiente “a”, explicado en el capítulo 9) se introduciría en la fórmula? La segunda era, ¿el coeficiente “a” y otros aspectos de la fórmula serían diferentes para los países desarrollados y a los países en desarrollo y, en caso positivo, en qué medida? La tercera era, ¿qué tipo de productos o de Miembros estarían sujetos a reducciones menos ambiciosas (por ejemplo, previendo exenciones u otras flexibilidades) o a reducciones más ambiciosas (por ejemplo, tratándolas en negociaciones cero por cero aparte)?

El proyecto Rev.3

Llevó más de dos años que las respuestas a estas preguntas se solidificaran lo suficiente como para adoptar la forma de una serie evolutiva de proyectos del Presidente. Después de un primer documento sobre las modalidades de 17 de julio de 2007, el presidente Don Stephenson, del Canadá, publicó el 8 de febrero de 2008 un documento de 68 páginas (documento TN/MA/W/103 de la OMC), que (tres revisiones más tarde) se convirtió en una versión de 146 páginas de 6 de diciembre de 2008 (documento TN/MA/W/103/Rev.3 de la OMC). Cada nueva versión de esta serie representaba un avance hacia una mayor concreción frente a la anterior, pero incluso en esta última versión se pueden encontrar hasta tres pares de corchetes en una sola página. Por razones de sencillez, dejaremos de lado las anteriores versiones del texto para pasar revista a las principales características de lo que en general se conoce como Rev.3. Esta versión incluye algunas depuraciones que se produjeron durante o después de la crucial miniconferencia ministerial de julio de 2008, que se examina posteriormente en este capítulo, pero sus líneas básicas reflejan lo que se negoció en esa reunión de alto nivel.

El proyecto Rev.3 se basaba en una fórmula suiza, con coeficientes distintos para los países desarrollados y los países en desarrollo. El coeficiente “a” para los Miembros desarrollados sería 8, como habían propuesto los Estados Unidos, y los Miembros en desarrollo tendrían un menú de opciones según el cual el coeficiente podría ser 20, 22 o 25. Se permitiría a los

países en desarrollo elegir entre estos coeficientes y dispondrían de más flexibilidad si optaban por los valores más bajos.¹¹ Las reducciones de los aranceles se realizarían gradualmente a lo largo de un período de cinco años en el caso de los Miembros desarrollados, y de 10 años en el caso de los Miembros en desarrollo. El proyecto Rev.3 incluía una cláusula anticoncentración que impediría que los Miembros excluyeran sectores enteros de las reducciones de los aranceles. Esta cláusula significaba que se aplicarían reducciones arancelarias plenas basadas en la fórmula a un mínimo del 20% de las líneas arancelarias o a un 9% del valor de las importaciones, en cada capítulo arancelario. Esta disposición respondía a las preocupaciones de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos, y se incluyó a pesar de la oposición de países en desarrollo tales como la Argentina, China y la India.

Muchos Miembros recibirían un trato especial de acuerdo con el proyecto Rev.3, que iría desde ligeros ajustes de las flexibilidades normales hasta exenciones totales. Algunas de estas disposiciones eran aplicables a categorías amplias de Miembros, mientras que otras solo serían aplicables a un Miembro concreto, o a varios, que serían los que recibirían ese trato. Los países menos adelantados (PMA) quedarían totalmente exentos de efectuar reducciones arancelarias y el proyecto incluye también disposiciones especiales para las economías pequeñas y vulnerables y para una docena de países en desarrollo con niveles de consolidación bajos. No obstante, se exigiría a las economías en desarrollo más pobres (que no fueran PMA) que incrementaran el número de consolidaciones y redujeran el “agua” en sus listas arancelarias. El trato dado en el proyecto Rev.3 a la erosión de las preferencias es especialmente delicado. Por un lado, se pretende atenuar la erosión de las preferencias frenando la eliminación gradual de los aranceles sobre ciertos productos de interés para los países beneficiarios de un acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados. Por otro lado, estos ajustes son a su vez ajustados mediante una aceleración, sobre una base preferencial, de la reducción de los aranceles sobre esos mismos productos cuando son importados de cinco países que podrían verse afectados desproporcionadamente por las preferencias otorgadas a otros países en desarrollo.¹² Estos cinco países “afectados desproporcionadamente” se encuentran todos en Asia, y son tres PMA (Bangladesh, Camboya y Nepal) y otros dos (el Pakistán y Sri Lanka). Los Miembros de reciente adhesión pretendían que hubiera disposiciones que reflejaran el hecho de que habían asumido compromisos arancelarios más recientemente que los Miembros iniciales de la OMC. En el proyecto Rev.3 se eximía a 11 Miembros de reciente adhesión de realizar nuevas reducciones arancelarias.¹³ También se concedía a China, Croacia y el Taipei Chino otros tres años para asumir cumplir sus compromisos en la esfera del AMNA y Omán no tendría que reducir sus aranceles consolidados por debajo del 5% después de aplicar las modalidades. Otras disposiciones del proyecto ofrecerían (a la espera de la adopción de los textos entre corchetes) o podrían ofrecer una forma u otra de trato especial a la Argentina; Bolivia, Estado Plurinacional de; Botswana; el Brasil; Fiji; Gabón; Lesotho; Namibia; el Paraguay; Sudáfrica; Swazilandia; Uruguay; Venezuela, República Bolivariana de; y los Miembros de la Unión Aduanera del África Meridional.

En el proyecto Rev.3 se indicaba que era preciso seguir trabajando en las negociaciones sectoriales, en las que algunos Miembros preveían reducciones más profundas o incluso acuerdos cero por cero. Los 14 sectores considerados para estos recortes profundos eran los

siguientes: vehículos automóviles y sus partes; bicicletas y sus partes; productos químicos; productos electrónicos/eléctricos; pescado y productos del pescado; productos forestales; piedras preciosas y productos de joyería; materias primas; material deportivo; atención de la salud; artículos farmacéuticos y médicos; herramientas de mano; juguetes; textiles, vestido y calzado; y máquinas industriales. La participación en la iniciativa sectorial sería voluntaria, pero algunos Miembros querían que otros participasen con objeto de lograr un equilibrio en el nivel global de ambición. Los acuerdos sectoriales exigían un nivel de “masa crítica” de Miembros para ser adoptados.

El proyecto incluía también un anexo en el que se enumeraba una serie de propuestas sobre los obstáculos no arancelarios, pero no elegía ninguna.

Bienes y servicios ambientales

En la Declaración Ministerial de 2001 se prestaba también una atención especial a una rúbrica no definida que se titulaba “bienes y servicios ecológicos”. Sin detallar más qué tipos de bienes y servicios estaban incluidos dentro de esa rúbrica, en el apartado iii) del párrafo 31 se establecía “la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios” a esos bienes y servicios.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC no se ha puesto de acuerdo, en el momento en que se escribe este libro, sobre qué debe incluirse dentro de la definición de “bienes ecológicos”. Varios Miembros presentaron propuestas al Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria proponiendo posibles inclusiones en la lista, señalando un total de 480 productos. Los bienes propuestos para su inclusión pertenecen a una amplia gama de categorías ambientales, como el control de la contaminación atmosférica, la energía renovable, la gestión de residuos y el tratamiento del agua y de las aguas residuales. Algunos de estos productos tienen también interés para la mitigación del cambio climático; entre ellos cabe mencionar productos que generan energía renovable, como las turbinas eólicas e hidroeléctricas o los calentadores solares de agua. La coalición de Miembros mayoritariamente desarrollados conocida como Amigos de los Bienes Ambientales¹⁴ había negociado una propuesta conjunta refundida.¹⁵ Constituía una lista muy reducida de 153 productos. Los Miembros habían presentado a finales de 2011 seis listas de bienes ambientales, que abarcaban 411 líneas arancelarias a nivel de 6 dígitos. Ese año el Presidente de las negociaciones informó de que “sigue habiendo varias dificultades técnicas”, y que era necesario que las delegaciones y sus expertos continuaran su labor a este respecto.¹⁶

Esta es un área donde la incapacidad de llegar a un consenso multilateral, como en el caso del comercio de servicios, llevó a algunos Miembros a considerar otras posibilidades alternativas a la negociación. En la Séptima Conferencia Ministerial de 2009, Australia, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelandia, Qatar y la Unión Europea propusieron negociaciones para liberalizar el comercio de bienes y servicios “verdes” fuera del marco de la Ronda de Doha. La cuestión se está examinando también en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

Agricultura: los tres pilares

Las negociaciones sobre la agricultura son más complicadas que las negociaciones sobre el AMNA por dos motivos: el primero es la mayor sensibilidad política y social de la agricultura para la mayoría de los Estados Miembros. Esto lleva a los negociadores a adoptar un enfoque más precavido, a elaborar fórmulas que con menos probabilidad darán lugar a reformas importantes y a procurar el establecimiento de una gama más amplia y un número mayor de excepciones o de trato especial. El segundo motivo por el que la agricultura se diferencia del AMNA es que en el caso de la agricultura están en juego tres tipos distintos de compromisos, que normalmente se denominan "pilares". En la Declaración Ministerial de Doha los Miembros acordaron celebrar negociaciones globales sobre cada uno de los tres pilares: "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". A continuación se examinan estos tres temas uno tras otro.

Los Miembros no avanzaron mucho en la traducción de los principios generales de la Declaración Ministerial de Doha en modalidades reales hasta que no estuvo vencido con creces el plazo. En el párrafo 14 de esta Declaración se detallaba que las modalidades "se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003". Stuart Harbinson, que era entonces Presidente de las negociaciones sobre la agricultura, primero como representante permanente de Hong Kong, China, en 2002, y luego como *chef de cabinet* del Director General Supachai Panitchpakdi, en 2003, distribuyó proyectos de modalidades en febrero y marzo de 2003, que no fueron adoptados. A continuación transcurrió el período entre las conferencias ministeriales de Cancún y de Hong Kong, durante el cual pasaron tres años antes de que el nuevo presidente, Crawford Falconer, de Nueva Zelanda, distribuyera una serie de documentos de referencia y luego elaborara un documento con nuevas modalidades en julio de 2006. Se siguieron cinco revisiones, cuatro de ellas solo en 2008. A continuación se analiza la versión de ese texto de 6 de diciembre de 2008 (Rev.4).

Una de las principales causas del fracaso de Cancún fue el agudo desacuerdo que había producido un documento conjunto sobre la agricultura que la Comunidad Europea y los Estados Unidos habían publicado inmediatamente antes de la Conferencia Ministerial. Algunos aspectos de ese texto de 13 de agosto de 2003¹⁷ serían recopilados posteriormente en los sucesivos proyectos de Declaración Ministerial de Cancún (no adoptada), el programa de trabajo aprobado en Hong Kong y finalmente en el proyecto Rev.4 de 2008, mientras que otros aspectos no sobrevivieron al proceso. La propuesta fue condenada vivamente y en su totalidad por otros exportadores de productos agropecuarios inmediatamente después de haber sido publicada. También se le atribuye la agudización de las divisiones entre los Miembros desarrollados y en desarrollo del Grupo de Cairns y la creación consiguiente del G-20.¹⁸ El primer acto del G-20 fue publicar una contrapropuesta al documento conjunto de las CE y los Estados Unidos justo una semana después de que se publicase el proyecto. Como señal del deseo del grupo de entablar negociaciones, el marco de la propuesta del G-20 reflejaba el formato de la propuesta del presidente sobre la agricultura. El proyecto de texto ministerial reflejaba en gran medida las posiciones de las CE y los Estados Unidos, y en el documento del G-20 se pedían reducciones mucho más ambiciosas de las subvenciones

a la agricultura. La reacción que el documento de las CE y los Estados Unidos provocó en los países en desarrollo del G-20 inspiró a su vez otra reacción de un grupo de países en desarrollo, de forma que algunos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) se unieron con otros países menos adelantados para formar el G-90 (véase el capítulo 3). El G-20 consideraba que la propuesta transatlántica no iba suficientemente lejos en la reducción de la ayuda interna, mientras que los Miembros del G-90 creían que iba demasiado lejos en la reducción de los aranceles NMF y, por consiguiente, de los márgenes de preferencia de que disfrutaban en los mercados de países desarrollados.

Acceso a los mercados y salvaguardias

Aunque estos temas normalmente se abordan por separado, las cuestiones del acceso a los mercados (es decir, las concesiones arancelarias) y las salvaguardias (es decir, restricciones temporales a las importaciones que causan daño) se refundieron finalmente en las negociaciones sobre la agricultura a escala ministerial (véase el cuadro 12.2).

Cuadro 12.2. Modalidades propuestas para el acceso a los mercados para los productos agropecuarios y las salvaguardias en la Ronda de Doha

	Miembros desarrollados	Miembros en desarrollo
Fórmula estratificada de reducción arancelaria	Reducciones estratificadas en cuatro estratos que empiezan con un 50% de reducción para los aranceles situados en el intervalo 0%-20% y alcanzan el 70% para los aranceles iguales o superiores al 75%	Reducciones estratificadas en cuatro estratos que empiezan con un 33,3% de reducción para los aranceles inferiores o iguales al 30% y alcanzan el 46,7% para los aranceles iguales o superiores al 130%
Recorte medio	Mínimo del 54%	Máximo del 36%
Período de aplicación progresiva	Seis etapas a lo largo de cinco años	Once etapas a lo largo de 10 años
Contingentes arancelarios	Nuevas oportunidades de acceso en porcentaje del consumo interno	Dos tercios de lo que deban hacer los países desarrollados
Productos sensibles (apartamiento de uno a dos tercios con respecto a la fórmula)	Hasta el 4% de líneas arancelarias	Hasta el 5,3% de líneas arancelarias
Productos especiales	Ninguno	Los Miembros pueden designar por sí mismos hasta un 12% de líneas arancelarias, el 5% de las cuales se sustraerá a los recortes; el recorte medio global será del 11%
Salvaguardia especial para la agricultura (SGE)	Reducción al 1% de las líneas arancelarias que pueden ser objeto de la SGE, número que se habrá eliminado al cabo de siete años	Reducción del 2,5% de las líneas; en el caso de las economías pequeñas y vulnerables la cobertura de la SGE se reducirá a no más del 5% en 12 años
Mecanismo de salvaguardia especial (MSE)	Ninguno	Cuando se superen los niveles de volumen o de precio que se establezcan podrán aplicarse aranceles más elevados

Fuente: Documento TN/AG/W/4/Rev.4 de la OMC, de 6 de diciembre de 2008.

Nota: Los PMA están exentos de efectuar estos recortes.

En la OMC, el acceso a los mercados para los productos agropecuarios se aborda separadamente de las negociaciones sobre el AMNA porque muchos Miembros tienen aranceles más elevados y complejos para los productos agropecuarios¹⁹, y ese sector suscita sensibilidades mucho mayores. Los Miembros sensibles a las exportaciones de productos agrícolas en general preferían que las fórmulas que se utilizasen para reducir los aranceles fuesen menos agresivas en su estructura (por ejemplo, una fórmula lineal y no una fórmula suiza), tuvieran unos coeficientes de reducción menos ambiciosos y se modificaran con flexibilidades más generosas; los Miembros con intereses ofensivos en este sector tenían un conjunto opuesto de preferencias. En el proyecto Rev.4 se opta por un punto intermedio entre las diferencias de objetivos de estas facciones opuestas.

En su documento conjunto anterior a Cancún, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos proponían una “fórmula mixta” llena de corchetes en la que las líneas arancelarias serían objeto de tres tipos distintos de recortes. En la propuesta se preveía que se podían designar determinados porcentajes de líneas arancelarias para ser objeto de estos tres tipos de recorte, pero los porcentajes se dejaban en blanco entre corchetes. Las líneas más sensibles a las importaciones serían objeto de un recorte mínimo, otras serían sometidas a una fórmula suiza y otras quedarían libres de derechos. En las dos primeras categorías, el texto dejaba en blanco los espacios en los que se detallarían los coeficientes de reducción. En el texto se establecía además que: “Con respecto a las líneas arancelarias que excedan de un máximo de []%, los Miembros las reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo a los mercados mediante un proceso de peticiones y ofertas.”²⁰ Por consiguiente, se establecería un tope que ningún arancel podría sobrepasar, pero una vez más se dejaba entre corchetes la cantidad concreta. La alternativa del G-20 no era tan concreta como la del documento de las CE y los Estados Unidos. Reproducía de cerca la estructura de este documento anterior, con las mismas tres categorías de recortes y los mismos espacios en blanco entre corchetes, aunque incluía algunas innovaciones como recortes adicionales (aunque no detallados) en caso de progresividad arancelaria y un requisito de que “los países desarrollados proporcionarán acceso libre de derechos a todos los productos tropicales”.²¹

En el documento Rev.4 se establece un compromiso entre la fórmula suiza, que elimina las crestas arancelarias, y unas modalidades menos ambiciosas estableciendo en cambio un recorte estratificado, y modifica nuevamente el acuerdo para tener en cuenta los productos especiales y sensibles. Como se examinó en el capítulo 9, los recortes estratificados están estructurados como una fórmula lineal, pero pueden operar algo parecido a una versión limitada de la fórmula suiza al especificar recortes más elevados para los aranceles más elevados. Como se resume en el cuadro 12.2, en el documento Rev.4 los recortes se elevarían del 50% al 70% para los países desarrollados, y del 33,3% al 46,7% en el caso de los Miembros en desarrollo. Estos recortes darían por resultado una reducción media mínima del 54% en el caso de los Miembros desarrollados; en el caso de los Miembros en desarrollo, el máximo recorte medio no debería ser superior al 36%.

Las modalidades también incluirían flexibilidad para los productos sensibles y especiales. Estas disposiciones, elaboradas en lo que Blustein (2009: 252) calificó como una “orgía de

creación de escapatorias”, permitirían proteger a algunos productos de la aplicación de recortes plenos o, en algunos casos, de cualquier tipo de recorte. Los Miembros podrían apartarse de la fórmula en el caso de los productos sensibles, una categoría que se creó por insistencia de los países desarrollados con mercados agrícolas restringidos (por ejemplo, las Comunidades Europeas, el Japón y Suiza). En el documento Rev.4 no se define lo que constituye un producto sensible, dejando en manos de los Miembros la decisión de qué productos designarían y sobre qué base. Los Miembros tendrían que establecer contingentes arancelarios para estos productos con objeto de asegurar al menos cierto acceso al mercado. Los recortes respecto de las mercancías designadas de este modo podrían apartarse de la fórmula en un tercio, la mitad o dos tercios de la reducción que habría requerido la aplicación de la fórmula, y los contingentes arancelarios se ajustarían en función de ese apartamiento. Los Miembros desarrollados tendrían derecho a designar hasta un 4% de sus líneas arancelarias para recibir este trato (la mitad del 8% que había pedido la Comunidad Europea) y los países en desarrollo un 5,3% de sus líneas arancelarias.

La flexibilidad para los productos sensibles es una posibilidad de la que pueden beneficiarse tanto los Miembros desarrollados como los Miembros en desarrollo; sin embargo, solo estos últimos tendrían derecho a establecer una categoría adicional de productos denominada productos especiales. Esta categoría fue la respuesta a las demandas de los Amigos de los Productos Especiales, o más sencillamente el G-33, un grupo que procuraba que se estableciera el derecho a excluir determinados productos de la liberalización. En 2005, el G-33 hizo una propuesta basada en preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia, que incluían:

la importancia de determinados productos para las estrategias de subsistencia de los campesinos pobres y los agricultores pequeños y vulnerables; la importancia que pueda tener un producto como fuente de subsistencia para la población de una región desfavorecida; la significación de un cultivo o producto para el esquema de consumo de un país o para comunidades específicas de un país, los posibles efectos estructurales de un sustitutivo de importación en el esquema de consumo del país; la contribución de un producto al conjunto de la economía.²²

El G-33 no propuso una definición precisa de lo que constituye un producto especial. Como en el caso de los productos sensibles, se dejaba al Miembro en cuestión designar esos productos. En el documento Rev.4 los países en desarrollo tenían derecho a designar hasta un 12% de sus líneas arancelarias como productos especiales, y hasta el 5% de las líneas arancelarias quedaban exentas de todo recorte.

Otra cuestión que se convirtió en motivo claro de enfrentamiento en 2008 fue la de las salvaguardias especiales para los productos agrícolas. Las negociaciones sobre este punto en la Ronda de Doha llegaron a diferenciarse en dos aspectos fundamentales de uno de los objetivos originales de las salvaguardias, que es servir a los negociadores de medida para aumentar la confianza. El objetivo básico de una salvaguardia (o “cláusula liberatoria”), tal y como se desarrolló en un acuerdo alcanzado en 1942 entre México y los Estados Unidos,

que posteriormente se incorporó en el artículo XIX del GATT, era dar a los negociadores del país importador la confianza necesaria para hacer recortes arancelarios sustanciales, asegurándoles que, en casos excepcionales en los que la liberalización diera lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño, podrían suspender temporalmente las concesiones. No obstante, en la Ronda de Doha la salvaguardia para la agricultura tuvo exactamente el efecto contrario en los negociadores: hizo que los países exportadores temieran que sus interlocutores comerciales pudieran utilizar esta opción al máximo considerándola más como una forma de flexibilidad condicional en los compromisos de acceso a los mercados que como un mecanismo reservado para casos excepcionales, tal vez hasta el punto de que sus mercados estarían más cerrados después de las negociaciones que antes. Lejos de aumentar la confianza, las salvaguardias en este caso se convirtieron en motivo de sospecha y desconfianza, en especial entre los Estados Unidos y China.

El documento Rev.4 prevé dos tipos de salvaguardia para la agricultura. Ambos se diferencian de la salvaguardia tradicional en la medida en que no se exige demostrar que una rama de producción nacional ha sufrido daño a causa del aumento de las importaciones; cada una de estas salvaguardias, en cambio, se podría imponer sobre la base de unos "niveles de activación" (aumento del volumen de las importaciones o reducción de los precios de mercado que se consideran prueba *prima facie* de un aumento brusco de las importaciones). La menos polémica de estas salvaguardias es la salvaguardia especial para la agricultura (SGE), respecto de la cual el documento Rev.4 modifica las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura vigente. En virtud del artículo 5 de este Acuerdo, la imposición de derechos de salvaguardia se puede activar automáticamente cuando el volumen de las importaciones aumenta por encima de un determinado nivel o cuando los precios bajan por debajo de un determinado nivel; no es necesario demostrar que se está causando un daño importante a los productores nacionales. La SGE solo puede utilizarse con respecto a productos que fueron arancelizados (es decir, que los contingentes que les afectaban fueron convertidos en aranceles) en la Ronda Uruguay e, incluso en ese caso, únicamente respecto de los productos que los Miembros designasen para beneficiarse de ese trato. En la Ronda anterior, 39 Miembros de la OMC se reservaron el derecho de aplicar medidas de salvaguardia especial con respecto a un total de 6.156 productos agrícolas, oscilando entre solo dos productos (Uruguay) y hasta 961 (Suiza-Liechtenstein).²³ En el documento Rev.4 se proponía revisar el artículo 5 para exigir que los Miembros desarrollados reduzcan al 1% de las líneas arancelarias consignadas en las Listas el número de las que pueden ser objeto de este trato, y que ese número se eliminase totalmente a más tardar en un plazo de siete años. En el caso de los Miembros en desarrollo, la cobertura de la SGE se reduciría al 2,5% de las líneas arancelarias y en el caso de las economías pequeñas y vulnerables esa cobertura se reduciría al 5%.

El Mecanismo de salvaguardia especial (MSE) es mucho más polémico. Se diferencia de la SGE en tres aspectos: es una innovación con respecto al Acuerdo de la Ronda Uruguay, solo podría ser utilizado por los países en desarrollo y abarcaría todos los productos agrícolas. La salvaguardia podría activarse o bien por un aumento de las importaciones o

bien por una bajada de los precios. En el documento Rev.4, el MSE basado en el volumen se aplicaría sobre la base de una media móvil de las importaciones efectuadas en el trienio anterior. Los derechos adicionales aplicados aumentarían en función del grado en que se superase ese volumen de base. Cuando el volumen de las importaciones realizadas durante un año excediera del 110% pero no excediera del 115% de las importaciones de base, el derecho adicional máximo que podría imponerse por encima de los aranceles aplicados no superaría el 25% del arancel consolidado actual o 25 puntos porcentuales, si este porcentaje fuera más alto. Obsérvese que este último aumento podría ser mucho mayor que un aumento del 25% del arancel aplicado, en especial si los tipos consolidados son muy superiores a los tipos aplicados (como es el caso de los aranceles agrícolas de muchos países en desarrollo). Los derechos adicionales serían superiores si el aumento de las importaciones se situaba entre el 115% y el 135% (40% o 40 puntos porcentuales) o excedía del 135% (50% o 50 puntos porcentuales). El MSE basado en el precio sería aplicable cuando el precio de importación de los envíos que entrasen en el territorio aduanero de un Miembro en desarrollo fuese inferior a un precio de activación igual al 85% del precio mensual medio para fuente NMF de ese producto en los tres años anteriores al año de importación más recientes. Esta medida correctiva solo sería aplicable envío por envío, y el derecho adicional no excedería del 85% de la diferencia entre el precio de importación y el precio de activación.

El MSE fue un motivo fundamental de discusión durante las negociaciones de julio de 2008, como se verá posteriormente en este capítulo. Cuando el Presidente incorporó al documento Rev.4 un MSE revisado cinco meses más tarde indicó que la propuesta era “desigual[...]” y “frágil[...]”, y que “no es posible incluirla en el texto *per se* porque no ha sido sometida en absoluto a prueba”.²⁴

Subvenciones a la exportación

La Comunidad Europea, en lo que quizá fuese la concesión más clara y más importante hecha en la ronda por un Miembro de la OMC, aceptó eliminar las subvenciones a la exportación de productos agrícolas. El compromiso abarca no solo las subvenciones directas sino otros programas como los créditos a la exportación, las empresas comerciales del Estado y la ayuda alimentaria que pueden tener efectos equivalentes. Esta concesión no se produjo de manera inmediata. Aunque en la Declaración Ministerial de Doha se establecía la eliminación de estas subvenciones, las CE y los Estados Unidos, en su propuesta sobre la agricultura de 2003, se retractaban de ese compromiso. En la propuesta se pedía la eliminación de las subvenciones a la exportación únicamente con respecto a un grupo no especificado de “productos que revisten particular interés para los países en desarrollo”, mientras que con respecto a los productos restantes, los Miembros “se comprometerán a reducir las asignaciones presupuestarias y de cantidades para las subvenciones a la exportación”²⁵ y se acordaban otras disciplinas que aparentemente limitaban, pero no eliminaban, estas subvenciones. Esta propuesta de eliminación suscitó agudas protestas y contribuyó a la formación del G-20 en oposición a las propuestas de las CE y los Estados Unidos. En su documento, el G-20 pedía que los Miembros “se

compromet[ieran] a eliminar durante un período de [x] años las subvenciones a la exportación para los productos que revisten particular interés para los países en desarrollo” y a “eliminar durante un período de [y] años las subvenciones a la exportación para los productos restantes”.²⁶

Después de Cancún, la cuestión volvió a la situación en que se encontraba en la Declaración Ministerial de Doha. En el Marco de julio de 2004, la Comunidad Europea aceptó el compromiso de eliminar estas subvenciones en una fecha a convenir. La cuestión estaba plenamente encarrilada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005), cuando la Comunidad Europea aceptó poner término a todas las subvenciones para fines de 2013. El proyecto de 2008 preveía la eliminación de la mitad de todas las subvenciones a la exportación para fines de 2010, y el resto para fines de 2013. También incluía disposiciones revisadas sobre los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguros, la ayuda alimentaria internacional (con un “compartimento seguro” para situaciones de emergencia) y las empresas comerciales del Estado exportadoras.

Ayuda interna

El nivel de las subvenciones a la producción otorgadas por Miembros clave de la OMC disminuyó durante los años transcurridos desde que los negociadores de la Ronda Uruguay crearan el sistema “semáforo” de código de colores y reducciones que se examinó en el capítulo 9, pero ello no implica necesariamente que fueran las disciplinas de la OMC las que motivaran las reducciones. Es más plausible sostener que la subida de los precios de los productos básicos agrícolas llevó a considerar que ofrecer apoyo a los agricultores era menos necesario. Los críticos sugieren también que parte de esta reducción quizá sea atribuible a los cambios de compartimento (es decir, a cambios en la composición y el etiquetado de las subvenciones), por lo que se había exagerado el grado en que los Miembros realmente reformaron sus prácticas. Estas dos circunstancias llevaron a buscar planes para diseñar una nueva forma de cuantificar y limitar las subvenciones. El principal cambio conceptual en la Ronda de Doha fue desplazar la atención del sistema de semáforo con cuatro colores de la Ronda Uruguay, según el cual solo las subvenciones comprendidas en el compartimento ámbar estaban sujetas a verdaderas restricciones²⁷, para centrarla en las subvenciones causantes de distorsión del comercio. Estas subvenciones incluyen las comprendidas en el compartimento ámbar, pero no se limitan a ellas.

En el documento conjunto de las CE y los Estados Unidos de 2003, se daba a entender que las subvenciones causantes de distorsión del comercio serían tratadas de forma distinta que las otras, pero lo hacía de tal forma que provocó las críticas de los países del G-20. En el documento se pedía “[r]educir las medidas de ayuda interna más causantes de distorsión del comercio en una proporción de []%-[]%”²⁸, pero los corchetes en blanco dejaban en el aire lo ambiciosas que serían esas reducciones. Las dudas eran además alimentadas por la sugerencia que se hacía en el proyecto de que “[l]os Miembros podrán recurrir a una ayuda interna menos causante de distorsión del comercio en las condiciones siguientes:

- i) Para los pagos directos si:
 - tales pagos se basan en superficies y rendimientos fijos; o
 - tales pagos se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base; o
 - los pagos relativos al ganado se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.
- ii) La ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) no excederá del 5% del valor total de la producción agropecuaria al final del período de aplicación.
- iii) La suma de la ayuda permitida en el marco de la MGA, la ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) y el nivel de minimis se reducirá de forma que significativamente inferior a la suma del nivel de minimis, los pagos realizados de conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 y el nivel final consolidado de la MGA, en 2004.²⁹

Esta propuesta dejó en algunos Miembros la sensación de que las Comunidades Europeas y los Estados Unidos estaban más interesados en elaborar un acuerdo que les permitiera mantener los programas de ayuda interna que ya tenían en vigor que en negociar un acuerdo que impusiera verdaderas disciplinas a las subvenciones a la producción.

El G-20 propuso un enfoque más agresivo. Pidió la eliminación completa de las subvenciones del compartimento azul, un tope y unos criterios estrictos para las subvenciones del compartimento verde, y plazos para reducir las subvenciones del compartimento ámbar. También propuso que “[p]ara los productos que se benefician de ayuda interna que se exportan y que han representado ... más del [por ciento] de las exportaciones mundiales de ese producto, las medidas de ayuda interna quedarán sujetas a los niveles más altos de reducción, con miras a la eliminación”.³⁰

En las negociaciones que siguieron a la fallida Conferencia Ministerial de Cancún, la focalización en las subvenciones causantes de distorsión del comercio dio lugar finalmente a que se elaborase un concepto denominado “ayuda interna global causante de distorsión del comercio” (AGDC). Este enfoque hizo su aparición en el Paquete de Julio de 2004, en el que se preveían fórmulas de reducción distintas y complementarias para la ayuda global y sus componentes. La medición aprovecha el sistema vigente de categorías de subvenciones por colores y utiliza la MGA como base, pero abarca una gama mayor de subvenciones. El valor de base de la AGDC de un Miembro se calcula sumando tres componentes: 1) la MGA Total Final Consolidada especificada en su Lista; 2) un porcentaje de su producción agropecuaria total (el 10% para los países desarrollados utilizando como base el período 1995-2000; el 20% para los países en desarrollo, utilizando como base el período 1995-2000 o 1995-2004); y 3) el promedio de los pagos del compartimento azul tal como se han notificado al Comité de Agricultura, o el 5% del promedio del valor total de la producción agrícola, si éste fuera más alto, en el período de base 1995-2000. De esta forma se establece un valor de base que luego se somete a recortes.

En el proyecto Rev.4 se prevén recortes estratificados de la AGDC, con recortes mayores para los Miembros que tengan niveles más elevados de subvenciones. La Unión Europea

las recortaría un 80%, los Estados Unidos y el Japón un 70% y todos los demás un 55%. Los recortes se harían a lo largo de un período de cinco años en el caso de los países desarrollados o de ocho años en el caso de los países en desarrollo, y se haría una reducción inicial del 33% en el caso de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea, y del 25% en el caso de todos los demás países. Dentro de estos recortes, los Miembros tendrían que reducir sus niveles de MGA un 70% en el caso de la Unión Europea, un 60% en el caso de los Estados Unidos y el Japón, y un 45% en todos los demás casos. La ayuda por productos específicos comprendida en el compartimento ámbar estaría limitada al promedio de la ayuda notificada de 1995 a 2000, con algunas variaciones. En cuanto a la ayuda *de minimis*, los países desarrollados las reducirían inmediatamente al 2,5% del valor de la producción y los países en desarrollo harían dos tercios del recorte, hasta el 6,7% del valor de la producción (con excepciones para los programas principalmente destinados a agricultores de subsistencia y pobres en recursos) a lo largo de tres años. La ayuda del compartimento azul estaría limitada al 2,5% de la producción en el caso de los países desarrollados, y al 5% en el caso de los países en desarrollo, con límites máximos por productos y flexibilidades modificadas para los países más vulnerables. En cuanto al compartimento verde, las reformas pretenderían garantizar que los pagos estén realmente desconectados de los niveles de producción, y una supervisión y vigilancia más estricta de la constitución de reservas con fines de seguridad alimentaria por los países en desarrollo.

Algodón

La inclusión de una cuestión en la Declaración Ministerial de Doha no garantiza que permanezca en la mesa de negociación, como demuestra la experiencia de tres de los cuatro temas de Singapur, como tampoco la exclusión de un tema de esa Declaración impide que forme parte de la ronda. Esto es lo que ha sucedido en el caso de las subvenciones al algodón, que los miembros del grupo de los Cuatro del Algodón (Benin, Burkina Faso, el Chad y Malí) lograron poner sobre la mesa de negociación.³¹ El proceso que llevó a este resultado se analiza en la sección de este capítulo dedicada a la Conferencia Ministerial. Aquí analizamos solamente las disposiciones del documento Rev.4 referentes al algodón.

El algodón ha aparecido en los proyectos de modalidades para los tres pilares desde julio de 2004, con una fórmula que arroja unos recortes de subvenciones más profundos en el caso de este producto básico que en el caso de otros productos. El proyecto Rev.4 exige que la ayuda para el algodón comprendida en la MGA se reduzca aplicando la siguiente fórmula:

$$R_c = R_g + \frac{(100 - R_g) \times 100}{3 \times R_g}$$

R_c = Reducción específica aplicable al algodón, expresada como porcentaje.

R_g = Reducción general de la MGA, expresada como porcentaje.

La fórmula se aplicaría al valor de base del promedio de la ayuda notificada por los Miembros con respecto al algodón en 1995 a 2000. Aunque la fórmula pueda parecer

compleja, en realidad su resultado es muy sencillo: prácticamente garantiza que la ayuda para el algodón comprendida en la MGA se reduciría más del 80%. La fórmula está construida de tal modo que ninguna cifra superior a cero que se “atribuya” a R_g producirá una reducción inferior al 82%, y cualquier valor de R_g comprendido entre el 41% y el 83% reducirá las subvenciones para el algodón entre un 80% y un 90%. El proyecto prevé que el límite del compartimento azul aplicable al algodón se cifrará en un tercio del límite por productos específicos que se habría obtenido si se hubiese seguido esta metodología.

En el proyecto se exige además que los aspectos de la cuestión del algodón relativos al desarrollo se aborden según lo previsto en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. En dicho párrafo se alaban los esfuerzos del Director General por conseguir el apoyo de los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales y regionales para los productores de algodón, y se insta “a la comunidad del desarrollo a elevar a una escala aún mayor la asistencia dirigida específicamente al algodón”.

Indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas

El tema de las indicaciones geográficas para los vinos y las bebidas espirituosas pertenece al ámbito de los derechos de propiedad intelectual, pero merece que se examine en estrecha relación con las negociaciones sobre la agricultura porque los productos en cuestión encajan bien dentro de la definición de agricultura de la OMC. Este tema procede de la Ronda Uruguay. En el párrafo 4 del artículo 23 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) se estableció que:

Para facilitar la protección de las indicaciones geográficas para los vinos, en el Consejo de los ADPIC se entablarán negociaciones sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos que sean susceptibles de protección en los Miembros participantes en ese sistema.

Los Miembros se comprometieron en el párrafo 18 de la Declaración Ministerial de Doha a completar esas negociaciones. Aunque la disposición del Acuerdo sobre los ADPIC no establece ningún plazo para completar las negociaciones, en la Declaración Ministerial se pidió que finalizaran para la Quinta Conferencia Ministerial, en 2003. Los negociadores incumplieron ese plazo y hay pocos motivos para esperar que vayan a recuperar ese retraso en un futuro previsible. Como se examinó en el capítulo 3, esta es una cuestión con respecto a la cual se han formado coaliciones amplias y opuestas que adoptan posturas radicalmente diferentes. En este caso, las diferencias no se sitúan tanto en una clave Norte-Sur como en la del enfrentamiento entre el Viejo Mundo (y sus aliados) y el Nuevo Mundo: los países productores de vino no europeos se oponen en general a un registro que tenga efectos obligatorios. Las divisiones son patentes en un Proyecto de texto compuesto, de abril de 2011, que está repleto de corchetes, desde el título hasta el último párrafo.³²

En el párrafo 18 de la Declaración Ministerial de Doha también se establecía con menos detalle que se abordarían “las cuestiones relativas a la extensión de la protección de las indicaciones geográficas ... a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas”. En estos debates, que podrían afectar a otros productos como el queso, se muestra igualmente la tendencia a la división entre los intereses del Viejo Mundo y los del Nuevo Mundo.

Servicios

Los negociadores de la Ronda Uruguay dejaron muchos asuntos sin resolver en la esfera de los servicios, como se vio en el capítulo 10, y el panorama político para finalizar esta labor no se aclaró durante los primeros años de la etapa de la OMC. Al contrario, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se convirtió en uno de los principales objetivos de los activistas antiglobalización en los últimos años del decenio de 1990, alguno de los cuales alegaron que la liberalización de los sectores de servicios sociales llevaría a la privatización forzosa de sectores tales como la educación y la atención de la salud y, de ese modo, pondría en peligro el acceso universal a estos servicios.³³ Este tema se convirtió en un asunto recurrente, por ejemplo, en la prensa francesa a finales de siglo³⁴ y en las comunidades médicas y educativas de algunos países. No obstante, con la misma rapidez con que la atención pública se centró en el AGCS, se alejó de él. Cuando la Ronda de Doha estuvo en pleno desarrollo, las críticas al Acuerdo se hicieron raras. Sin embargo, puede que la atención que recibió afectara a la ambición que mostraron los negociadores en el marco del AGCS durante el período en que se estaban perfilando las próximas negociaciones, en especial con respecto a sectores políticamente sensibles como los servicios sociales.

Durante el período en el que los Miembros no estuvieron seguros de si las nuevas negociaciones sobre los servicios se llevarían de forma independiente (bajo el nombre de negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS) o como parte de una nueva ronda, establecieron un calendario y elaboraron unas directrices que se podían utilizar en cualquiera de estos dos formatos. Los negociadores, al establecer que se celebrasen tres reuniones de negociación antes de la Conferencia de Doha y dos después (diciembre de 2001 y marzo de 2002), se mostraron dispuestos a considerar que estas dos últimas reuniones fueran una segunda opción en caso de que no se iniciara la ronda. El Consejo del Comercio de Servicios, en su serie de reuniones extraordinarias, publicó en marzo de 2001 sus “Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios”. Estas directrices preveían una liberalización progresiva, flexibilidad para los distintos países en desarrollo Miembros y una prioridad especial para los PMA, la no exclusión *a priori* de ningún sector de servicios ni modo de suministro y la negociación sobre la base de peticiones y ofertas.³⁵ Esas mismas directrices podían servir de base tanto para las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS o para las negociaciones de la Ronda de Doha.

Los Miembros finalmente pusieron en marcha la ronda y las negociaciones en el marco del AGCS formaron parte integrante del paquete. En el párrafo 15 de la Declaración Ministerial de Doha se confirmaron las directrices y se estableció que las negociaciones “se llevarán a cabo con el propósito de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo y menos adelantados”. Los ministros pidieron que se presentaran las peticiones iniciales de compromisos específicos no más tarde del 30 de junio de 2002 y las ofertas iniciales no más tarde del 31 de marzo de 2003, después de un período de gestación de nueve meses.

Lo único que cabe hacer es especular sobre lo que hubiera sucedido con las negociaciones en el marco del AGCS si no se hubiera iniciado la Ronda de Doha. Por un lado, el destino de estas negociaciones no hubiera estado vinculado directamente con el resto de la ronda. Un tema recurrente en el análisis que se hace a continuación es que, en varios momentos, cuando las negociaciones sobre los servicios estaban evolucionando bien, se vieron obstaculizadas por otros temas. Por otro lado, el nivel de ambición de las negociaciones sobre los servicios quizá hubiera sido superior en una ronda eficaz que permite transacciones entre temas que en unas negociaciones dedicadas únicamente a los servicios. No obstante, incluso sin una ronda más amplia, el destino de las negociaciones sobre los servicios habría dependido del avance de las negociaciones sobre la agricultura. El programa incorporado, procedente de la Ronda Uruguay, había vinculado las negociaciones futuras sobre los servicios con la agricultura, al establecer unos calendarios paralelos para el inicio de nuevas negociaciones en 2000.

El alcance sectorial de las negociaciones en el marco del AGCS quedó definido en primera instancia por las propuestas de negociación que los Miembros presentaron durante el período entre rondas y posteriormente por las peticiones que los Miembros se habían hecho unos a otros. Las directrices reafirmaron el principio básico de que no hay exclusiones *a priori*, pero en la práctica solo se sometería a negociación un sector si un Miembro lo proponía. En la primera fase de las negociaciones, 10 Miembros de la OMC presentaron propuestas, como se resume en el cuadro 12.3. Los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) y Australia generaron colectivamente la gran mayoría de los documentos, y Noruega y cuatro países en desarrollo presentaron el resto. Los dos sectores respecto de los cuales se presentó el mayor número de comunicaciones fueron los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones, aunque poco antes habían sido objeto de protocolos anexos al AGCS (véase el capítulo 10). Otros sectores de gran visibilidad fueron el turismo, la energía y la distribución.

Cuadro 12.3. Cobertura sectorial de las propuestas para las negociaciones del año 2000 en el marco del AGCS

	Canadá	Comunidad Europea	Japón	Estados Unidos	Australia	Otros
Servicios financieros	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Telecomunicaciones	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Turismo	◆	◆	◆	◆		◆
Energía/petróleo y gas	◆	◆		◆		◆◆
Distribución	◆	◆	◆	◆		
Otros servicios	◆	◆	◆			◆
Medioambiente	◆	◆		◆		
Otros servicios profesionales	◆	◆	◆			
Servicios de informática	◆	◆	◆			
Servicios de construcción		◆	◆		◆	
Transporte marítimo			◆			◆◆
Servicios postales y de mensajeros	◆			◆		
Servicios jurídicos				◆	◆	
Servicios de contabilidad				◆	◆	
Servicios audiovisuales			◆	◆		
Transporte aéreo			◆			◆
Servicios de arquitectura					◆	
Servicios de ingeniería					◆	
Servicios de enseñanza				◆		
Transporte terrestre			◆			
Transporte (en general)		◆				
<i>Otros temas:</i>						
Cuestiones relativas al Modo 4	◆	◆		◆		◆
Transparencia de la reglamentación	◆					
Pequeñas/medianas empresas	◆					
	13	12	12	12	7	8

Fuente: Adaptación de una lista preparada el 29 de marzo de 2001 por la Secretaría de la OMC.

Nota: Países enumerados por orden decreciente del número de sectores incluidos en sus propuestas. "Otros" incluye Noruega (seis propuestas), la República Dominicana (una propuesta), la India (una propuesta), Hong Kong, China (una propuesta) y la República Bolivariana de Venezuela (una propuesta).

En la OMC las negociaciones comerciales se desarrollan generalmente de forma abierta, pero esa norma general no es aplicable a la primera mitad de las negociaciones sobre los servicios basadas en peticiones y ofertas. Mientras que las ofertas de los Miembros se presentan a la OMC y (después de un período de restricción) se hacen finalmente públicas, las peticiones que preceden a estas ofertas se intercambian directamente, sin pasar por la OMC y normalmente sin hacerse públicas. Por eso, la única información sobre el tipo de peticiones que formulan los Miembros y sobre el aspecto que tienen esas peticiones procede de filtraciones. El Polaris

Institute es una ONG con sede en el Canadá que obtuvo copia de las 109 peticiones hechas por la CE en 2003 y las dio a conocer a GATSwatch, con sede en los Países Bajos. Este último grupo publicó todas estas peticiones en su sitio Web.³⁶ Los compromisos que la Comunidad Europea pretendía obtener de los países en desarrollo más grandes y de los países desarrollados eran por lo general similares. Sus peticiones al Brasil, el Canadá, los Estados Unidos, la India y el Japón, por ejemplo, tenían, en todos los casos, de 32 a 35 páginas y abarcaban 11 o 12 sectores, aunque la composición de las listas de sectores variaba de un interlocutor a otro. Entre los sectores con respecto a los que la Comunidad Europea pretendía obtener compromisos nuevos o mejorados figuraban los servicios prestados a las empresas, los servicios de construcción y los servicios de ingeniería conexos, los servicios de distribución, los servicios de enseñanza, los servicios de energía, los servicios relacionados con el medio ambiente, los servicios financieros, los servicios postales y de mensajeros, los servicios profesionales, los servicios de telecomunicaciones, los servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes y los servicios de transporte. Sin embargo, sus peticiones a países en desarrollo más pequeños o a los PMA eran generalmente más breves. Por ejemplo, en su petición a Antigua y Barbuda, la Comunidad Europea pidió que se contrajeran compromisos en nueve sectores, pero en el caso de Zambia solo trató de obtener compromisos con respecto a cuatro. A falta de filtraciones similares de las peticiones que hicieron otros *demandeurs*, solo se puede especular sobre su contenido.

El proceso de peticiones y ofertas se suspendió informalmente después de la Conferencia Ministerial de Cancún. Luego hubo una serie de esfuerzos para revitalizar las negociaciones, con resultados diversos. En el Paquete de Julio, adoptado a mediados de 2004, se estableció el plazo de mayo de 2005 para la presentación de ofertas revisadas y se adoptó una serie de recomendaciones en virtud de las cuales los Miembros que todavía no hubiesen presentado ofertas iniciales debían hacerlo lo antes posible. También se pidió que se prestase asistencia técnica a los países en desarrollo para ayudarles a participar efectivamente en las negociaciones. En 2005 se presentaron las ofertas revisadas pero en ese momento solo una pequeña parte de los Miembros en desarrollo participaba activamente en las negociaciones. Un total de 71 Miembros presentó ofertas iniciales (contando la Comunidad Europea como uno), de los que 31 presentaron además ofertas revisadas. Como puede deducirse de los datos incluidos en el cuadro 12.4, solo 21 Miembros en desarrollo presentaron ofertas revisadas.

La calidad de las ofertas de los Miembros importa al menos tanto como su cantidad. En 2005, el Presidente del grupo de negociación sobre los servicios describió la calidad de las ofertas iniciales y revisadas como “pobre”, y observó que “[e]n la mayor parte de las categorías de sectores, la mayoría de las ofertas no proponen ninguna mejora”.

Si las ofertas actuales fuesen a entrar en vigor, el número medio de subsectores en los que los Miembros habrían contraído compromisos solamente aumentaría de 51 a 57. Del mismo modo, menos de la mitad de las listas incluirían compromisos de algún tipo en sectores tales como la distribución, los servicios postales y de correos y el transporte por carretera. Por consiguiente, no hay un cambio significativo con respecto a las consolidaciones sectoriales ya existentes. Asimismo, menos de la mitad de las ofertas contemplan mejoras en los compromisos horizontales relativos al Modo 4.³⁷

Cuadro 12.4. Miembros de la OMC que presentaron ofertas revisadas en las negociaciones sobre servicios de la Ronda de Doha

Desarrollados	En desarrollo	
Australia	Bahrein, Reino de	Malasia
Canadá	Belice	México
Comunidades Europeas	Brasil	Perú
Estados Unidos	Chile	Singapur
Islandia	China	Suriname
Japón	Colombia	Tailandia
Liechtenstein	Corea, República de	Taipei Chino
Nueva Zelandia	Egipto	Turquía
Noruega	Honduras	Uruguay
Suiza	Hong Kong, China	Turquie
	India	Uruguay
	Macao, China	

Fuente: Datos facilitados por la División de Comercio de Servicios de la OMC.

Nota: Todas las ofertas se recibieron en 2005, salvo la de Belice, que se presentó en 2008. Una oferta que no se menciona es la del Estado Plurinacional de Bolivia, que fue retirada en 2006.

Para entonces, los Miembros habían creado numerosos grupos de “amigos” en torno a sectores concretos, formados en cada caso por Miembros que tenían intereses exportadores en el sector en cuestión. Grupos tales como los Amigos de los Servicios Financieros y los Amigos de los Servicios Jurídicos, entre otros, empezaron a definir los niveles de ambición que pretendían colectivamente que otros Miembros mostraran en las negociaciones.

En la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005 se reafirmaron los principios y objetivos básicos de las negociaciones sobre los servicios y se pidió a los Miembros que intensificaran el proceso de peticiones y ofertas y concluyeran las negociaciones relativas a la elaboración de las normas. En el anexo C de esta Declaración se estableció un marco para presentar compromisos nuevos o mejorados con respecto a cada modo de suministro, para tratar las exenciones del trato NMF y para consignar en las listas y clasificar los compromisos. En ese mismo anexo se establecieron también objetivos comunes de acceso a los mercados para cada modo de suministro y se introdujeron las negociaciones plurilaterales como nuevo proceso complementario de las negociaciones bilaterales. Este enfoque se basa en la presentación de peticiones colectivas en las que grupos de amigos buscan obtener compromisos de otros Miembros. A principios de 2006, los Miembros entablaron dos rondas de negociaciones plurilaterales basadas en 21 peticiones colectivas que tenían un carácter principalmente sectorial. Los resultados de estas negociaciones plurilaterales y bilaterales debían dar lugar a una segunda serie de ofertas revisadas, pero estas esperanzas se vieron frustradas cuando la Ronda de Doha en conjunto fue suspendida ese mes de julio a causa del bloqueo de las negociaciones sobre el AMNA y la agricultura. La Ronda se reanudó en 2007, pero pasaría otro año antes de que se produjeran avances importantes en las negociaciones sobre los servicios.

El Presidente del Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria, basándose en las consultas que había mantenido con los Miembros, publicó el 26 de mayo de 2008 un informe con un proyecto de texto sobre los servicios. Este proyecto sirvió de base para una “conferencia de manifestación de intenciones” que los Miembros celebraron al mismo tiempo que la miniconferencia ministerial de julio de 2008. Fue en cierto modo el equivalente funcional de la solicitud de ofertas revisadas: los ministros que participaron en la conferencia indicaron cómo se podían mejorar sus ofertas sobre servicios en respuesta a las peticiones que se habían recibido. Estas indicaciones no tenían por objetivo constituir el resultado final de las negociaciones, sino permitir a los Miembros que valoraran el estado de las negociaciones basadas en peticiones y ofertas, y preparar nuevos proyectos de listas. Aunque algunos participantes en el ejercicio consideraron que había sido un paso útil, otros consideraron que las indicaciones dadas por los Miembros eran vagas y constituían pronunciamientos generales que no indicaban todavía una voluntad real de iniciar una fase más seria de negociación. Una vez más la oportunidad de capitalizar los avances realizados se perdió debido a la paralización de las negociaciones sobre otros temas. La miniconferencia ministerial fracasó, como se examina más adelante en este capítulo.

Los Miembros reanudaron las negociaciones sobre los servicios el 15 de abril de 2011, manteniendo una ronda de conversaciones plurilaterales basadas en peticiones y ofertas en el Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria. Los sectores respecto de los cuales los Miembros explotaron opciones plurilaterales fueron, entre otros, los servicios de contabilidad; los servicios de transporte aéreo; los servicios de arquitectura e ingeniería y los servicios integrados de ingeniería; los servicios audiovisuales; los servicios relacionados con la informática; los servicios de construcción; los servicios de distribución; los servicios de energía; los servicios relacionados con el medio ambiente; los servicios financieros; los servicios jurídicos; los servicios de logística y servicios conexos; los servicios de transporte marítimo; los servicios postales y de mensajeros, incluidos los de entrega urgente; los servicios de enseñanza privada; los servicios relacionados con la agricultura; los servicios de telecomunicaciones; y los servicios de turismo.

En las negociaciones de la Ronda de Doha también se pretendía colmar algunas lagunas del propio AGCS. Con respecto a las normas del AGCS, el Consejo del Comercio de Servicios había adoptado en 2000 una decisión por la que se fijó el plazo del 15 de marzo de 2002 para finalizar las negociaciones sobre las salvaguardias previstas en el artículo X del AGCS, y en las directrices adoptadas en 2001 se fijaba como objetivo finalizar las negociaciones previstas en el párrafo 4 del artículo VI (Reglamentación nacional), el artículo XIII (Contratación pública) y el artículo XV (Subvenciones) “antes de la conclusión de las negociaciones sobre compromisos específicos”.³⁸ Los Miembros incumplieron todos estos plazos y en 2011 el Presidente del Consejo del Comercio de Servicios informó de que la apreciación general de la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre las Normas del AGCS era que a “los proponentes les había resultado difícil convencer a los Miembros” de que hacían falta nuevas disciplinas sobre la contratación pública, las subvenciones o las salvaguardias.³⁹ No obstante, observó “progresos notables” con respecto a la reglamentación nacional, “aunque sigue habiendo un desacuerdo fundamental en cuestiones importantes y básicas”.⁴⁰

Un tema sobre el que los Miembros se pusieron de acuerdo fue el de ofrecer trato especial y diferenciado a los PMA, tanto para los compromisos de estos Miembros como para su acceso a los mercados desarrollados. En la Declaración Ministerial de Hong Kong se estableció que no se esperaba que estos Miembros contrajeran nuevos compromisos en el marco del AGCS en la Ronda de Doha. En la Conferencia Ministerial de Ginebra, de diciembre de 2011, los Miembros adoptaron una exención que les permitía incumplir la obligación de trato NMF para otorgar un trato preferencial a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. A comienzos de 2013, no se había otorgado ninguna concesión a los PMA por medio de esta preferencia, por el sencillo motivo de que ningún PMA había presentado efectivamente solicitudes a este respecto a otros Miembros.

Facilitación del comercio

En el párrafo 27 de la Declaración Ministerial de Doha se dispuso la celebración de negociaciones sobre la facilitación del comercio. Como en el caso de los otros tres temas de Singapur, en este párrafo se precisó que las negociaciones se celebrarían solo después de la adopción de una decisión “por consenso explícito ... respecto de las modalidades”. La labor realizada por los embajadores en Ginebra sobre estos otros tres temas en 2002 y 2003 perdió toda pertinencia al no adoptarse tal decisión, como se analiza posteriormente en este capítulo. La facilitación del comercio fue el único superviviente de estos temas de Singapur.

En la Declaración Ministerial se reconocen “los argumentos en favor de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera”, y se dispone que el Consejo del Comercio de Mercancías “examinará y, según proceda, aclarará y mejorará los aspectos pertinentes” de los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) del GATT, “e identificará las necesidades y prioridades de los Miembros, en particular los que son países en desarrollo y menos adelantados, en materia de facilitación del comercio”. También se establece que se aseguró “la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad adecuados en esta esfera”.

Aunque la facilitación del comercio se considerase el menos polémico de los temas de Singapur, y también una esfera en la que los países de todos los niveles de desarrollo económico podrían obtener beneficios reales, eso no quiere decir que fuese un tema sobre el que fuese fácil lograr un amplio consenso. El Proyecto de texto de negociación refundido sobre facilitación del comercio publicado el 21 de abril de 2011 tenía más de 800 corchetes⁴¹, es decir, un promedio de más de 20 por página y al menos un par de corchetes (y normalmente muchos más) en cada uno de sus 15 artículos. Un ejemplo extremo, pero no el único, se puede encontrar en el proyecto de texto del artículo 7.2, donde se hace referencia a las normas que regulan la determinación y el pago de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas:

[[Se alienta a] Cada Miembro][a que adopte o mantenga][adoptará o mantendrá] procedimientos [que permitan][que den oportunidad] al importador [o su agente] [de] obtener el levante de las mercancías antes de la determinación definitiva y el pago de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas mediante la presentación de garantías suficientes [determinadas por el propio Miembro] [cuando estas no se hayan determinado a la llegada o antes de la llegada][cuando haya una demora en la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas].]

Todo el párrafo está entre corchetes, lo que indica que no hay acuerdo en que se adopte ninguna parte del artículo, y en cuatro puntos distintos del párrafo hay dos o tres alternativas de texto o de frase.

No todas las disposiciones del proyecto están llenas de corchetes. Entre las disposiciones en las que no hay ningún corchete están aquellas en las que establece que: “Se exhorta a los Miembros a que faciliten más información relacionada con el comercio por medio de Internet”, “Cada Miembro preverá, según proceda, consultas regulares entre los organismos que intervienen en la frontera y los comerciantes u otros colectivos interesados dentro de su territorio”, y “Cada Miembro examinará periódicamente sus derechos y cargas para reducir su número y diversidad cuando sea factible.”⁴²

El propósito de estos corchetes puede ser tanto táctico como sustantivo. Algunos Miembros están interesados en conseguir que la Ronda de Doha se desarrolle estrictamente en el marco del todo único, ya que solo de esta forma pueden hacer el máximo de presión para conseguir concesiones sobre cuestiones que les interesan y, con tal fin, puede ser inconveniente para su estrategia de negociación que alguno de los temas objeto de negociación parezca lo suficientemente maduro como para considerarse un primer resultado o susceptible de ser tratado fuera del todo único. Este cálculo puede que llevara a alguno de estos Miembros a encontrar más dificultades o a plantear más preguntas que en caso de que el tema se hubiese considerado desde un punto de vista más técnico y no polémico. En opinión de Anthony Mothae Maruping (2011: 6), Embajador del Reino de Lesotho, la facilitación del comercio sirve de ejemplo de cómo la dinámica del todo único puede llevar a que “elementos útiles y sobre los que podría llegarse a un acuerdo” en la Ronda de Doha “se mantuvieran como rehenes” para hacer presión sobre otros temas.

Normas: medidas comerciales correctivas y subvenciones a la pesca

En la Ronda de Doha, la amplia categoría de negociaciones sobre las normas abarca dos temas que tienen al menos una relación distante el uno con el otro, y un tercero que no guarda ninguna relación. Las subvenciones a la pesca y las medidas comerciales correctivas se relacionan en el sentido de que las subvenciones están reguladas por uno de los tres instrumentos principales comprendidos en esa categoría (es decir, la legislación en materia de derechos compensatorios), pero el tema de los acuerdos comerciales regionales se agrupó con los dos otros temas simplemente por motivos de conveniencia. Este tema no ocupó mucho espacio en las

negociaciones sobre las normas en el marco de la Ronda de Doha pero, como se analizará en el capítulo 13, los acuerdos comerciales regionales (ACR) son una parte importante del entorno más amplio de elaboración de políticas en el que se desarrolla la ronda.

A mediados de 2004 fue nombrado Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas el Embajador Guillermo Valles Galmés, del Uruguay, quien dirigió los debates durante los seis años siguientes.⁴³ El 19 de diciembre de 2008 distribuyó nuevos textos de negociación sobre las medidas antidumping y sobre las subvenciones horizontales, así como una “hoja de ruta” conceptual sobre las subvenciones a la pesca.⁴⁴ En la sección dedicada a las medidas antidumping del texto había 12 pares de corchetes, que abarcaban temas tales como la relación de causalidad del daño, el retraso importante en el proceso de creación de una rama de producción, los exámenes por extinción y una cláusula de interés público. Un tema especialmente polémico en estas negociaciones se resolvió posteriormente a través del mecanismo de solución de diferencias. En el asunto *Estados Unidos - Leyes, reglamentos y metodología para el cálculo de los márgenes de dumping (“reducción a cero”)*, primero un grupo especial (en 2005) y luego el Órgano de Apelación (en 2006) resolvieron que la “reducción a cero”, es decir la exclusión del cálculo de los márgenes de dumping de las ventas no efectuadas a un precio inferior a su justo valor, infringía las normas antidumping de la OMC. Los Estados Unidos aceptaron renunciar a esta práctica en 2012 (véase el capítulo 7), haciendo así que las negociaciones perdieran su contenido.

No fue posible llegar a un consenso sobre otras cuestiones abarcadas por este grupo de negociación. Su Presidente Dennis Francis, de Trinidad y Tabago, señaló de forma bastante eufemística en 2011 que “en el ámbito de las subvenciones y medidas compensatorias no hay mucho texto sin corchetes”, y sobre las subvenciones a la pesca que “hay demasiada poca convergencia incluso sobre las cuestiones técnicas, y a decir verdad prácticamente ninguna sobre las cuestiones sustantivas fundamentales, como para que haya algo que incluir en un texto jurídico de convergencia basado en un enfoque de acumulación progresiva”.⁴⁵

Las cuestiones horizontales: el trato especial y diferenciado y la aplicación

Todas las cuestiones examinadas hasta el momento se relacionan con sectores o temas específicos, pero el trato especial y diferenciado y la aplicación tienen un alcance horizontal que afecta a todas las esferas de la OMC. Como ya se ha examinado en el capítulo 10, los Miembros lograron responder a algunas de las preocupaciones que suscitaba la aplicación durante el período del programa incorporado. Para ello, principalmente adoptaron una decisión sobre las medidas relativas a la aplicación a finales de 2000.⁴⁶ En esta decisión se dejaban sin resolver muchos asuntos que necesitaban instrucciones de los ministros, como se indica en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha. En este párrafo, los ministros afirmaron lo siguiente: “[A]tribuimos la máxima importancia a las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación planteadas por los Miembros y estamos resueltos a hallar soluciones apropiadas para ellas”, y adoptaron la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación⁴⁷ con objeto de resolver algunos problemas de aplicación con que tropezaban los Miembros. En este mismo párrafo se establecía el siguiente plan para abordar estas cuestiones en posteriores negociaciones:

a) en los casos en que establecemos un mandato de negociación específico en la presente Declaración, las cuestiones de aplicación pertinentes se tratarán con arreglo a ese mandato; b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán tratadas con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC que, no más tarde del final de 2002, presentarán informe al Comité de Negociaciones Comerciales ... con miras a una acción apropiada.

En el párrafo se detallaba también que los resultados de estas negociaciones serían parte integrante del todo único de la Ronda, pero también que los acuerdos a que se llegase en una etapa inicial de estas negociaciones se tratarían de conformidad con las disposiciones del párrafo 47 del mismo documento, en virtud del cual “los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo” y “[s]e tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones”.

El colapso general de las negociaciones en Cancún impidió que se avanzara en estos temas, pero recuperaron su papel central en 2004 y 2005, cuando se trató de rescatar la Ronda. En el párrafo 1 d) del Paquete de Julio, el Consejo General “encomend[ó] al Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria que concluy[era] rápidamente el examen de todas las propuestas pendientes relativas a acuerdos específicos y rind[iera] informe al Consejo General, con recomendaciones claras para la adopción de una decisión, en julio de 2005 a más tardar” y “encom[endó] también a todos los órganos de la OMC a los que se ha[b]ían remitido propuestas de la categoría II^[48] que concluy[eran] rápidamente el examen de las mismas y rind[iera] informe al Consejo General, con recomendaciones claras para la adopción de una decisión, lo antes posible pero no más tarde de julio de 2005”. Además, el Consejo “acog[ió] con satisfacción y encarec[ió] “que contin[uase] la mejora de la coordinación con otros organismos, inclusive en el Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en apoyo de los PMA (MI) y en el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP)”; y “reafirm[ó] los mandatos impartidos por los Ministros en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Doha y en la Decisión de Doha sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, y renov[ó] la resolución de los Miembros de encontrar soluciones apropiadas a las cuestiones pendientes”.

Los progresos con respecto a estas cuestiones estaban en gran parte vinculados al destino de la Ronda en general, pero los Miembros también consideraron un elemento adicional. Desde que el Consejo General había aprobado en julio de 2002 una decisión al respecto, se consideraba la posibilidad de establecer un mecanismo de vigilancia del trato especial y diferenciado. Los objetivos del mecanismo propuesto eran evaluar la utilización y la eficacia de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y adoptar medidas para reforzarlas y mejorarlas. El mecanismo se aplicaría a todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los Acuerdos de la OMC así como de las decisiones ministeriales y del Consejo General. Según un proyecto de texto publicado en 2011, el mecanismo “no es un órgano de negociación. Sin embargo, ello no impide que se formulen recomendaciones o propuestas para iniciar negociaciones en otros órganos de la OMC acerca de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado examinadas en el marco del mecanismo”.⁴⁹

No obstante, después de más de un decenio de negociaciones sobre el asunto, los Miembros no han llegado todavía a un acuerdo sobre el establecimiento de este mecanismo.

La aplicación es un tema que ha ido suscitando cada vez menos atención con el transcurso del tiempo. Algunas de las demandas que se hicieron a los países durante la primera etapa de la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay, que coincidió en parte con el lanzamiento y el desarrollo inicial de la Ronda de Doha, parecían menos onerosas a medida que los Miembros iban ganando más experiencia con los Acuerdos y se aprovechaba la asistencia para la creación de capacidad. Siguió siendo un asunto de importancia para los Miembros, pero para muchos de ellos pasó a ser considerado un tema técnico más que político.

La Conferencia Ministerial de Cancún de 2003

Los textos examinados anteriormente son fruto de los trabajos más o menos intensos realizados en Ginebra durante el período 2001-2012. Fueron principalmente obra de embajadores y expertos en Ginebra, pero sus negociaciones estuvieron jalonadas por numerosas reuniones ministeriales. En esta segunda mitad del capítulo, examinamos los dos momentos más importantes de intervención ministerial, la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, y la miniconferencia ministerial de 2008. La primera de esas dos reuniones tenía por objetivo servir de examen a mitad de período de la Ronda, que se debía concluir dos años más tarde, pero estas negociaciones fracasaron. La segunda de estas reuniones tenía más ambiciones, pues su objetivo era la conclusión satisfactoria de la Ronda, pero también terminó en un fracaso.

En cierto sentido, la Conferencia Ministerial de Cancún, que se celebró los días 10 a 14 de septiembre de 2003, se puede considerar un fracaso mayor que la Conferencia Ministerial de Seattle, celebrada cuatro años antes, porque parte de la culpa del colapso de esta última se podía achacar a los manifestantes exteriores pero el fracaso de Cancún fue atribuible totalmente de los propios Miembros. La Conferencia quedó paralizada en el examen de tres conjuntos de cuestiones, que dividieron a los países entre Norte y Sur. El primer conjunto estaba formado por los tres pilares del comercio de productos agrícolas. Aunque la Comunidad Europea y los Estados Unidos intentaran limar sus diferencias sobre este tema crucial, al hacerlo provocaron la oposición de muy diversos países en desarrollo; algunos protestaron porque las reformas eran demasiado modestas, y otros dijeron que iban demasiado lejos. Una segunda cuestión, ligada a la primera, era el algodón, en especial las subvenciones a la producción otorgadas a los agricultores estadounidenses y su repercusión en los países en desarrollo de África. Esta cuestión no figuraba originalmente en el programa de la Ronda de Doha pero se había convertido en un motivo cada vez más importante de preocupación para los países africanos y en otra fuente de fricciones Norte-Sur. El tercer tema, que causó la ruptura final, estaba formado por los ahora conocidos temas de Singapur.

Varios de los actores principales en esta Conferencia Ministerial habían participado en la anterior. Luis Ernesto Derbez, que había prestado sus servicios como facilitador para las cuestiones relacionadas con la propiedad intelectual en Doha, se había convertido desde

entonces en Secretario de Relaciones Exteriores de México. Como Presidente de la Conferencia que era, se vio confrontado a la descomunal tarea de reducir las distancias que se habían ampliado durante los dos años anteriores. Los ministros representantes del Canadá, la Comunidad Europea, Egipto, los Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Noruega, la República de Corea, Singapur, Sudáfrica y Tailandia, entre otros, eran los mismos en Cancún que en Doha. El único recién llegado con un papel destacado era el Director General Supachai Panitchpakdi. Esta sería la única Conferencia Ministerial que se celebraría durante su mandato. A diferencia de su predecesor y de su sucesor, cada uno de los cuales dispuso de poco tiempo para prepararse para su primera Conferencia Ministerial después de ocupar el puesto, el Sr. Supachai ocupó el cargo más de un año antes de que los ministros se reunieran en Cancún. El Sr. Supachai no desempeñó un papel tan prominente en el desarrollo general de esta Conferencia Ministerial como el que había tenido el Director General Mike Moore en las dos Conferencias Ministeriales celebradas durante su mandato, pero este no había tenido la difícil tarea de gestionar la cuestión del algodón. El Sr. Supachai no puso en duda las decisiones del Presidente de la Conferencia, y no intentó persuadir al Sr. Derbez de que reconsiderara o anulara su decisión de poner término a la Conferencia antes de tiempo.

Las negociaciones se organizaron en torno a cinco grupos de trabajo, cada uno de los cuales era dirigido por un facilitador que trabajaba en estrecha relación con el Presidente y mantenía reuniones de “confesionario” con los ministros. Los temas de los grupos de trabajo eran: agricultura (George Yeo Yong-Bon, de Singapur); acceso a los mercados para los productos no agrícolas (Henry Tang Ying-yen, de Hong Kong, China); desarrollo (Mukhisa Kituyi, de Kenya); temas de Singapur (Pierre Pettigrew, del Canadá); cuestiones diversas (Clement Rohee, de Guyana). Los grupos de trabajo celebraban reuniones abiertas en las que podían participar todos los Miembros, cada uno de ellos representado por un ministro con un máximo de dos funcionarios de apoyo.

Propuesta de los Estados Unidos y la UE sobre la agricultura y aparición del G-20

Las diferencias transatlánticas sobre el comercio agrícola dan nuevo sentido al dicho de que los generales siempre se preparan para librar la última batalla. Los negociadores de los dos lados del Atlántico creían que habían llegado a la mejor solución en 2003, cuando prepararon un acuerdo que reduciría modestamente las subvenciones tanto de la CE como de los Estados Unidos, pero este plan no desencadenó la misma dinámica que el acuerdo de Blair House en la Ronda Uruguay. El acuerdo de Blair House es el título dado al acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos en noviembre de 1992 con el que se solucionaron las principales cuestiones agrícolas planteadas en la Ronda Uruguay y que marcó el comienzo de la fase final de esas negociaciones. Aunque este acuerdo es recordado con satisfacción tanto en Bruselas como en Washington, tiene unas connotaciones mucho menos felices para los países exportadores de productos agropecuarios, que querían obtener de la Ronda unas reformas más profundas. A veces se utiliza también, como la expresión “sala verde”, para describir un estilo de negociación que deja poco espacio para otros actores distintos de este G-2.

Justo antes de Cancún, la Comunidad Europea y los Estados Unidos produjeron un proyecto conjunto sobre la agricultura a petición de los demás Miembros, que les habían pedido que lo hicieran en la miniconferencia ministerial de julio, en Montreal. Pascal Lamy recordaría posteriormente que los demás Miembros les habían pedido: “Trabajen juntos y presenten un acuerdo entre los Estados Unidos y la UE y, entonces, trabajaremos sobre esa base porque sin eso no hay forma de hacer nada⁵⁰”. Bruselas y Washington tuvieron considerables dificultades para conciliar sus propias diferencias, pero finalmente lo lograron. El 13 de agosto dieron a conocer un documento de tres páginas, cuyo contenido se examinó anteriormente en este capítulo, “y por supuesto cuando presentamos la cosa la gente empezó a gritar”.⁵¹ Aunque varios aspectos de esa propuesta se reflejarían en las modalidades que se elaboraron entre 2004 y 2008, cuando se presentó el documento, los demás exportadores de productos agropecuarios lo consideraron desde una perspectiva mucho más negativa. Lejos de considerar la propuesta conjunta como un paso necesario hacia una auténtica liberalización de la agricultura, para el G-20 fue una confirmación de que los dos países que otorgaban mayores subvenciones colaboraban entre sí para mantener el *statu quo*. La renuncia a eliminar las subvenciones a la exportación resultó especialmente impopular, lo mismo que el intento de proteger los pagos contra cíclicos de los Estados Unidos clasificándolos en el compartimento azul y, por tanto, dejándolos fuera del alcance de los compromisos de reducción.

El texto conjunto de las CE y los Estados Unidos tuvo un efecto galvanizador para los países que iban a formar el G-20. El Brasil asumió el liderazgo de esta coalición, persuadiendo a otros países en desarrollo del Grupo de Cairns para que se sumaran a ella. Entre ellos estaban otros seis países de América Latina (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Guatemala, el Paraguay y el Perú)⁵², además de cuatro miembros del Grupo de Cairns de Asia (Filipinas, Indonesia, el Pakistán y Tailandia) y Sudáfrica. La India, que anteriormente se había alineado más con la postura defensiva de la Comunidad Europea que con la posición ofensiva del Brasil, fue persuadida para sumarse a esta alianza de países del Sur opuesta a la posición transatlántica. Otros nueve países en desarrollo que no se habían sumado al Grupo de Cairns se sumaron ahora al G-20, principalmente China. Juntos formaron una gran coalición. El grupo llegó a conocerse como el G-21, cuando Egipto se sumó. Otros países más se unieron posteriormente a sus filas, aunque algunos de los miembros originales se borraron del grupo. Al final de la Conferencia Ministerial, se hacía referencia a él como el G-20, el G-21 o el G-20 plus.⁵³

La aparición del G-20 representaba la confluencia de dos tendencias de diferentes niveles de la política estatal del Brasil. La explicación más inmediata sería la creciente frustración, dentro del Grupo de Cairns, por el liderazgo de Australia. Mientras que Canberra estaba dispuesta a tratar el documento de las CE y los Estados Unidos como punto de partida de las negociaciones, los negociadores del Brasil eran partidarios de una respuesta más agresiva. El Ministro Celso Amorim (véase el Apéndice Biográfico, página 630) explicaría posteriormente que se propuso conseguir que “los intentos de las principales potencias comerciales por diluir el mandato de Doha sobre la agricultura no prosperaran”, sosteniendo que:

La cuestión en este caso no es si un resultado modesto hubiera sido mejor que la ausencia de resultados. Para muchos de nosotros, el verdadero dilema era si sería

razonable aceptar un acuerdo que fundamentalmente habría consolidado las políticas de las dos superpotencias subvencionadoras -con ganancias muy modestas e incluso algunos pasos atrás (por ejemplo, la nueva definición, más amplia, de subvenciones del “compartimento azul” para contentar a los Estados Unidos)- y tener luego que esperar otros 15 o 18 años para iniciar una nueva ronda, después de haber gastado unas bazas preciosas (Amorim, 2003).

A escala de alta política, esta cuestión se planteó en un momento en que el Brasil empezaba a reclamar mayor liderazgo entre los países en desarrollo en una amplia gama de esferas, lo que ya se había demostrado en una reunión de ministros de relaciones exteriores, en la que el Sr. Amorim recibió a sus homólogos de la India (Yashwant Sinha) y de Sudáfrica (Nkosazana Dlamini-Zuma), y que dio lugar a la Declaración de Brasilia de 6 de junio de 2003, en la que se establecieron posiciones comunes sobre numerosos temas políticos, sociales y económicos. Además de abordar cuestiones tales como el terrorismo y otras formas de conflicto armado, la necesidad de reforzar las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, y el calentamiento global, los ministros atacaron el proteccionismo de los mayores interlocutores comerciales y subrayaron:

la necesidad de dar pleno cumplimiento al Programa de Doha para el Desarrollo, y enfatizaron la importancia de que los resultados de la ronda de negociaciones comerciales en curso contemplan especialmente la revocación de las prácticas proteccionistas y las prácticas causantes de distorsión del comercio, mediante la mejora de las normas del sistema multilateral del comercio.⁵⁴

De esta forma, los políticos brasileños valoraban tanto la creación de una alianza con otros países en desarrollo y, por consiguiente, de un fuerte contrapeso al oligopolio transatlántico que había dominado hasta ese momento las negociaciones multilaterales, que estaban dispuestos a aceptar compromisos con otros países para los que los objetivos defensivos eran más importantes que los ofensivos. Si era necesario rebajar las ambiciones del Brasil para encontrar un terreno común con los nuevos socios, esta era una concesión que estaban dispuestos a hacer debido a la preocupación que suscitaba que si presionaban demasiado fuerte para que se atendieran sus demandas de acceso a los mercados “podrían aislar al Brasil en las negociaciones, poner en peligro los esfuerzos por construir una coalición en torno al documento del Brasil y poner en compromiso el objetivo -muy valorado por las autoridades de Brasilia- de atraer a alguno de los países en desarrollo más importantes a esta nueva coalición” (Da Motta Veiga, 2005: 112).

Robert Zoellick y Pascal Lamy reaccionaron de forma muy distinta ante la formación del G-20. Mientras que el Sr. Zoellick la descalificó diciendo que era una alianza antinatural que no podría sobrevivir a sus contradicciones internas, el Sr. Lamy consideró a la nueva coalición como un interlocutor. “El G-20” -observaría posteriormente- “nació de que se invitara a los BRICS y a los países emergentes al G-8 y se los tuviera sentados en la sala de espera antes de poder tomar el té con las personas importantes”.⁵⁵ El Sr. Lamy dio pruebas de su convicción participando en la reunión del G-20 en Brasilia en diciembre de 2003, pocos meses después

de que este grupo hubiese rechazado vigorosamente el acuerdo entre las CE y los Estados Unidos. Por su parte, el objetivo principal del Sr. Zoellick era romper ese bloque. Los Estados Unidos se valieron de una serie de incentivos diversos para persuadir a los países de no asociarse ni con el G-20 ni con la otra coalición de países en desarrollo opuesta a su acuerdo (véase *infra*), lo que incluyó la iniciación de negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con los países que aceptaran dejar el G-20.

Al comienzo de la Conferencia Ministerial de Cancún, el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Rubens Ricupero, señaló que el hecho de que no se abordaran las preocupaciones de los países del G-20 condenaría la reunión al fracaso. El Sr. Ricupero, que había sido un líder de los países en desarrollo siendo Embajador del Brasil ante el GATT, subrayó que este nuevo grupo difería en dos aspectos fundamentales de anteriores grupos “duros” como el G-10 de principios de la Ronda Uruguay. En primer lugar, representaba un grupo de países mucho más diverso. Mientras que el G-10 se podría describir como la izquierda en el GATT, pues sus miembros estaban en general comprometidos con enfoques de desarrollo económico que se centraban en el Estado, los países del G-20 representaban una gama más amplia de filosofías políticas y estrategias de desarrollo. En segundo lugar, el Sr. Ricupero subrayó que los objetivos y enfoques del G-20 eran enormemente distintos del antiguo G-10. Mientras que el G-10 había intentado simplemente bloquear el inicio de una nueva ronda, el G-20 era partidario de lo que entonces se llamaba una “agenda positiva”, basada en objetivos ofensivos, sobre los que estaba dispuesto a negociar.⁵⁶ Con respecto a este último punto, no obstante, los miembros del G-20 (y en especial el Brasil y la India) iban a experimentar algunos momentos difíciles en el futuro, cuando sus intereses ofensivos comunes entraran en conflicto con los intereses defensivos de la India.

El algodón y los países ACP

Si el G-20 pensaba que las propuestas de las CE y los Estados Unidos no iban lo suficientemente lejos, varios países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) temían que fueran demasiado lejos en la reducción de los aranceles NMF, erosionando así sus márgenes de preferencia. Estas preocupaciones, sumadas al interés transatlántico por mantener las subvenciones a la agricultura (en especial las subvenciones que los Estados Unidos otorgaban al algodón), suscitaron cólera y frustración en muchos de los Miembros más pobres de la OMC.

La cuestión del algodón era el de mayor relieve para varios de estos países, y su inclusión en el orden del día fue para ellos una victoria. Un estudio de Oxfam había llegado a la conclusión de que los cultivadores estadounidenses de algodón recibían más subvenciones que todo el producto interior bruto (PIB) de Burkina Faso, donde más de 2 millones de personas dependían de la producción del algodón, y que estas subvenciones costaban a Burkina Faso un 1% de su PIB y un 12% de sus ingresos de exportación. Oxfam exhortaba a que “[l]os gobiernos del norte ... accedan a introducir reformas importantes en su política agrícola durante la actual Ronda de la OMC” (Oxfam, 2002: 4), pero inicialmente este tema no formaba

parte de la Ronda de Doha. La situación cambió cuando Burkina Faso se acercó al Sr. Supachai antes de Cancún para decirle que “querían singularizar el algodón y sacarlo del tema general de la agricultura”, a lo que el Director General respondió inicialmente que “tendrían que haberlo hecho en la reunión de Doha”.⁵⁷ Pero cuando el Presidente Blaise Compaoré, de Burkina Faso, llamó y se ofreció para hacer un llamamiento personal en Ginebra, el Sr. Supachai pensó que era “una idea noble que un dirigente de un país viniera y hablara sobre las negociaciones comerciales y propusiera algo que no fuera más subvenciones. Vino y dio una larga conferencia pidiendo la eliminación de las subvenciones”.⁵⁸ El Sr. Compaoré tomó la palabra ante el Comité de Negociaciones Comerciales el 10 de junio de 2003. Como respuesta al llamamiento del Presidente, los Miembros dieron su apoyo unánime a la incorporación de esta cuestión a la Ronda.

El problema era saber quién iba a gestionar el tema en Cancún. Cuando se hizo la selección de amigos del presidente, “[n]adie quería ocuparse del algodón” -recordaría posteriormente el Sr. Supachai- de modo que “automáticamente tuve que aceptar hacerlo yo, porque no había nadie que quisiera el algodón. Y fui criticado por algunos países por haber incluido el algodón en la Ronda”.⁵⁹ El Sr. Supachai pronto se encontró en una posición insostenible. Los funcionarios estadounidenses se mostraron especialmente descontentos con esta decisión y criticaron al Director General por aceptar una responsabilidad que ponía en duda su imparcialidad, pero el grupo de los Cuatro del Algodón y sus partidarios también se mostraron disgustados con el Sr. Supachai cuando presentó un texto sobre el algodón que era, en su opinión, demasiado próximo a la posición de los Estados Unidos.

El Sr. Zoellick estaba poco dispuesto a reunirse siquiera con los países que formaban el grupo de los Cuatro del Algodón en Cancún, pero finalmente cedió y mantuvo una reunión con ellos el 9 de septiembre. La entrevista no fue bien, pues los países africanos se opusieron a la propuesta estadounidense de que diversificaran su producción para no centrarse exclusivamente en el algodón y se abrieran a los textiles. Los Estados Unidos subrayaron que los productos textiles disfrutaban de acceso preferencial a su mercado en virtud de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África. Por su parte, Australia y el Canadá apoyaron la iniciativa de los Estados Unidos, pero otros países ACP consideraron que esta propuesta demostraba de que los Estados Unidos no tomaban en serio sus preocupaciones.

Los temas de Singapur

Los temas de Singapur abrieron una brecha entre los países en desarrollo y los países desarrollados, y en este caso fue la Comunidad Europea la que recibió las críticas más acerbas. Era el principal *demandeur* sobre estos temas, junto con otros Miembros como el Japón y la República de Corea. La posición de los Estados Unidos era más ambivalente. En respuesta a las demandas de los Estados Unidos, los objetivos de las negociaciones sobre la contratación pública habían bajado de tono y habían pasado del acceso a los mercados a preocupaciones por la transparencia, y los funcionarios estadounidenses estaban preocupados por la posibilidad de que las negociaciones sobre la política de competencia se convirtieran en un medio de ataque indirecto a las leyes antidumping.

El debate de los temas de Singapur se centró no solo en el contenido sino en el procedimiento, pues los oponentes hicieron hincapié en la garantía de la Declaración Ministerial de Doha de que las negociaciones sobre estos temas solo podrían entablarse por "consenso explícito". Los Miembros no estaban de acuerdo en lo que quería decir esa expresión. La India, alejándose de forma notable de las normas habituales de la diplomacia de la OMC, adoptó la posición de que significaba una votación nominal. Con independencia de lo que se propusiera para computar o expresar el consenso sobre los temas de Singapur, era evidente que este brillaba por su ausencia.

Las maniobras sobre estas cuestiones fueron especialmente intensas durante las últimas 18 horas de la Conferencia y llevaron al Consejo de Ministros de la CE a aprobar una concesión importante. La Comunidad Europea aceptaría renunciar a tres de estos temas si había acuerdo en empezar de forma inmediata las negociaciones sobre la facilitación del comercio, el tema menos polémico del conjunto. Esta concesión se hizo muy tarde y muchos de los países en desarrollo que se oponían con gran firmeza a los temas de Singapur ni siquiera tuvieron conocimiento de ella en las horas finales de las negociaciones. Varios de los participantes en estas negociaciones observarían posteriormente que la concesión quizá hubiera sido útil si se hubiera hecho antes, pero que cuando se hizo la oposición era demasiado fuerte para ser rebatida.

El colapso y sus consecuencias

A diferencia de la Conferencia Ministerial de Doha donde, siguiendo la tradición del GATT, se negoció hasta el último minuto e incluso más, estas negociaciones terminaron antes y de forma abrupta. El Presidente, Sr. Derbez, había mantenido durante la noche anterior al día final unas negociaciones maratónicas, pero al final de la tarde de ese día estaba agotado, y con él la Conferencia Ministerial.

Las reuniones del último día empezaron a las 8.30 h, por lo que los delegados solo habían dormido unas horas después de las reuniones de la noche anterior. Cuando los delegados se reunieron esa mañana, el Sr. Derbez les sorprendió al empezar con los temas de Singapur. En la última reunión de jefes de delegación sobre estos temas solo había oído discurso tras discurso y creía que era necesario resolverlos antes de pasar a otras cuestiones. Este movimiento sorprendió a muchos participantes, que lo consideraron un error de secuencia, pues los países en desarrollo habían vinculado el resultado de las conversaciones sobre los temas de Singapur a las negociaciones sobre la agricultura, y no estaban dispuestos a mostrar mucha flexibilidad sobre estos temas sin saber si se resolverían de forma favorable para ellos las cuestiones relacionadas con la agricultura. El Sr. Derbez propuso que los participantes en la sala verde consultaran con sus grupos sobre la cuestión de si podrían aceptar alguna parte de los temas de Singapur y, en caso afirmativo, cuáles. Dejó claro a los ministros que si no se podía llegar a un consenso sobre los temas de Singapur se vería obligado a poner término a la reunión porque eso podría llevar a un endurecimiento de las posiciones defensivas sobre las cuestiones agrícolas. Cuando volvieron a la reunión estaba claro que no había consenso y el Sr. Derbez anunció que había decidido clausurar la Conferencia Ministerial. Algunos países se opusieron e insistieron en que se llevase a cabo un *tour de table* sobre la agricultura antes de dar por terminada la reunión. El Sr. Derbez consintió y pidió a los ministros que iniciaran sus debates

sobre la agricultura, pero los miembros del G-10 indicaron que, al haberse rechazado los cuatro temas de Singapur, insistían todavía más en su posición defensiva con respecto a la agricultura. El Sr. Derbez puso entonces término a la reunión. Informó de esta decisión en la reunión de jefes de delegación alrededor de las 16 h, y la clausura oficial se produjo a las 17.55 h.

El único logro de la Conferencia fue la aprobación de una breve Comunicación Ministerial⁶⁰ en la que los ministros encomendaban a sus funcionarios:

que sigan trabajando sobre las cuestiones pendientes con determinación y sentido de urgencia renovados y teniendo plenamente en cuenta todas las opiniones que hemos expresado en esta Conferencia. Pedimos al Presidente del Consejo General que, en estrecha colaboración con el Director General, coordine esos trabajos y convoque una reunión del Consejo General a nivel de altos funcionarios no más tarde del 15 de diciembre de 2003 a fin de tomar en ese momento las disposiciones necesarias que nos permitan avanzar hacia una conclusión exitosa y oportuna de las negociaciones. Seguiremos ejerciendo una estrecha supervisión personal de este proceso.

Quien acuñó la frase de que la victoria tiene miles de padres pero la derrota es huérfana nunca tuvo que vérselas con las consecuencias de la Conferencia Ministerial de Cancún. Nadie asumió personalmente la responsabilidad del fracaso pero muchos dedos apuntaron a otros a quienes se podía atribuir la paternidad. Algunos acusaron al Sr. Lamy y al Sr. Zoellick, cuya voluntad de hacer concesiones selectivas y estratégicas en Doha dio paso aquí a posturas más rígidas. En Cancún se vio una voluntad tardía de la UE de hacer concesiones sobre los temas de Singapur y una negativa de los Estados Unidos a ceder en la cuestión del algodón. El Sr. Derbez también recibió muchas críticas. Algunas delegaciones creían que había sido demasiado rápido al considerar que las posiciones que habían mantenido la mañana del domingo eran auténticas líneas insalvables y, por consiguiente, había sobrevalorado el grado de dificultad del logro de un consenso. Varios delegados creían que se hubiera podido tener éxito si las negociaciones hubieran proseguido como de costumbre hasta la madrugada.⁶¹ Los delegados de la India y de Malasia insinuaron inmediatamente después del colapso que su postura de oposición absoluta a los temas de Singapur era una postura negociadora más que una postura definitiva. Quizá hubieran estado dispuestos a aceptar negociaciones sobre la facilitación del comercio y la India quizá hubiera querido hacer otro tanto sobre la contratación pública también. Hubiera sido una gran victoria para ellos obtener la promesa de la CE de que la inversión y la política de la competencia quedarían permanentemente fuera de la mesa de negociación en la OMC. Es imposible decir si estas valoraciones son exactas o simples intentos de atribuir el fracaso colectivo a una persona individual, pero el Sr. Derbez insistió en que su decisión de poner fin a la Conferencia no fue "precipitada" sino "racional". Otra vía de especulación es que habían sido los Estados Unidos los que habían adoptado la decisión y que el Sr. Derbez había actuado como agente suyo, más que como autor principal. Algunos de los que defendieron esta teoría de la conspiración señalaron la presencia de senadores de los Estados Unidos en la ciudad, en especial de aquellos cuya preocupación principal era el algodón. Estas alegaciones parecen algo exageradas si se tiene en cuenta el papel activo que desempeñaba México en el G-20. México, D.F. nunca se habría unido a este grupo si hubiera defendido las posturas de Washington.

Otros no acusaron a personas, países o bloques concretos, sino que atribuyeron los resultados a las normas y al proceso. “El fracaso de Cancún puede atribuirse en parte a una mala comunicación” -concluyó posteriormente Harbinson (2000: 8)- observando que la “Unión Europea se retrasó en mostrar flexibilidad con respecto a los temas de Singapur hasta demasiado tarde”, y que el “Presidente de la Conferencia no dejó suficientemente clara de antemano su intención de poner fin a los debates”. No obstante, no culpó a nadie y señaló que encontrar “un punto estratégico de equilibrio entre una gama amplia de cuestiones complejas era prácticamente una labor imposible”. Igualmente, el Sr. Lamy culpó a los procedimientos y normas de la OMC. “La OMC sigue siendo una organización medieval”⁶², dijo, haciéndose eco de una opinión que había manifestado dos años antes en Seattle. Zoellick (2003: 1) culpó de los resultados de la Conferencia Ministerial a los países en desarrollo. “La Asamblea General de las Naciones Unidas tiene su papel” -escribió inmediatamente después- “pero no sirve de modelo eficaz para las negociaciones comerciales”. Tanto el Sr. Lamy como el Sr. Zoellick parecieron ofendidos personalmente por el tono de los comentarios que algunos ministros de países en desarrollo habían hecho en la reunión de jefes de delegación el 13 de septiembre. Por su parte, los países en desarrollo se mostraron muy críticos con la negativa de los países industrializados a hacer concesiones importantes para satisfacer sus demandas.

De 2003 a 2008

Aunque la Conferencia Ministerial de Cancún fue un fracaso, permitió que se consiguieran unos cuantos avances en los textos, y algunas partes del proyecto de texto de Derbez, no adoptado⁶³, se abrieron paso hasta el Paquete de Julio de 2004.⁶⁴ Este acuerdo de 20 páginas sirvió de base para negociaciones posteriores. Uno de sus rasgos más importantes era la confirmación final de que se renunciaba a tres de los cuatro temas de Singapur. En el párrafo 1 g) del Paquete se establecía que se celebrarían más negociaciones sobre la facilitación del comercio, pero también se establecía con respecto a la relación entre comercio e inversiones, la interacción entre comercio y política de competencia y la transparencia de la contratación pública que “el Consejo acuerda que estos temas ... no formarán parte del Programa de Trabajo establecido en dicha Declaración y por consiguiente durante la Ronda de Doha no se llevarán a cabo en la OMC trabajos encaminados a la celebración de negociaciones sobre ninguno de esos temas”.

Durante gran parte de 2005 se albergó la esperanza de que el Paquete de Julio pudiera transformarse en un verdadero acuerdo en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, prevista para los días 13 al 18 de diciembre de 2005, encarrilando de nuevo la Ronda y completando las negociaciones solo un año después del vencimiento del plazo original. El Director General Pascal Lamy, que había ocupado el cargo el 1º de septiembre de 2005, esperaba que las cuestiones que dividían a los Miembros pudieran ser abordadas como cuestiones técnicas cuya selección y resolución competía a los ministros. No obstante, en noviembre se hizo patente que quedaba demasiado por hacer y que había que rebajar las expectativas con respecto a la conferencia. Varios gobiernos cambiaron de opinión con respecto a que Hong Kong tuviera por resultado un “paquete para el desarrollo”. Un logro concreto fue el lanzamiento oficial de la iniciativa Ayuda para el Comercio, para financiar mejoras de la capacidad comercial de los

países en desarrollo. Otros temas incluidos en el esperado paquete para el desarrollo resultaron ser demasiado problemáticos. Los Miembros no pudieron ponerse de acuerdo sobre la inclusión de las cinco propuestas de mejora del trato especial y diferenciado presentadas por los PMA en el marco de acuerdos específicos. En el proyecto de texto se establecía que “los países desarrollados Miembros, y los países en desarrollo Miembros que se declaren en condiciones de hacerlo” otorgarían un acceso libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de los PMA al final de la Ronda, algo que los PMA esperaban que pudiera formar parte de unos “resultados iniciales” de Hong Kong. Los Estados Unidos se mostraron cautos con respecto al acceso libre de derechos y de contingentes, en especial en el sector de los textiles.

La Conferencia Ministerial ayudó a reducir las distancias sobre algunos temas que habían paralizado las negociaciones sobre las modalidades. La Declaración Ministerial de Hong Kong se basa en el Paquete de Julio y consta de 51 páginas (principalmente anexos detallados) en las que se precisa más el resultado de estas negociaciones. En ella los Miembros se fijaron una serie de plazos, y las modalidades debían estar establecidas no más tarde del 30 de abril de 2006. A más tardar el 31 de julio de 2006 debían presentar proyectos de listas globales basados en estas modalidades para el AMNA y la agricultura, y presentar ofertas revisadas sobre servicios. Ninguno de estos plazos se cumplió. La Comunidad Europea se comprometió definitivamente a eliminar las subvenciones a la exportación y los Estados Unidos manifestaron su disposición a considerar la aplicación acelerada de la eliminación gradual de las subvenciones al algodón. No obstante, estas dos concesiones se hicieron depender de que se llegara a un acuerdo global sobre la agricultura.

Las negociaciones después de Hong Kong llegaron a mínimos en los veranos de 2006 y 2007. El Sr. Lamy informó al Comité de Negociaciones Comerciales en julio de 2006 de que “las diferencias en el nivel de ambición entre el acceso a los mercados y la ayuda interna siguieron siendo demasiado amplias para poder salvarse”, y de que creía que “el único camino que puedo recomendar consiste en suspender las negociaciones de toda la Ronda a fin de permitir la seria reflexión de los participantes que resulta claramente necesaria”.⁶⁵ En 2007, por primera y última vez (hasta el momento), los Miembros decidieron no convocar siquiera la Conferencia Ministerial que, según el calendario bienal fijado en el artículo IV del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, debía celebrarse ese año.

La minirreunión ministerial de julio de 2008

Los Miembros volvieron a intentarlo en una reunión celebrada los días 21 a 29 de julio de 2008, y esta vez estuvieron más cerca que nunca de finalizar la Ronda. Las negociaciones adoptaron la forma de una minirreunión ministerial. El prefijo “mini” no quiere decir que la reunión tenga poca importancia, sino que se celebra fuera de la secuencia normal de las conferencias ministeriales, que supuestamente se celebran cada dos años. Esta reunión estuvo lejos de ser mini en dos aspectos: sus nueve días de duración⁶⁶, casi el doble que una conferencia ministerial normal, y la esperanza de que se produjera una ruptura del punto muerto en que se encontraban las negociaciones era mayor que en cualquier otro momento

de la Ronda. “Presentada como última oportunidad de salvar la Ronda de Doha” -observó Harbinson (2009: 9)- “las reuniones que se mantuvieron parecieron un fracaso en un momento, luego muy positivas, como una gran oportunidad de que se rompiera el punto muerto, antes de estancarse”. Era el tercer colapso en tres veranos consecutivos.

Las negociaciones se mantuvieron en múltiples niveles. Unos 70 Miembros enviaron delegaciones, y unas 30 de ellas estuvieron representadas en las reuniones de la sala verde, pero las negociaciones principales se produjeron en grupos todavía más pequeños. Un G-7, compuesto por Australia, el Brasil, China, los Estados Unidos, la India, el Japón y la Unión Europea, intentó llegar a un acuerdo, y en algunas reuniones, con la ausencia de China y el Japón, era un G-5, todavía más pequeño. Gran parte de sus negociaciones se centró en un “Proyecto Lamy” de acuerdo para la Ronda de Doha. A diferencia del Proyecto Dunkel de 1991, que contenía proyectos de texto completos de todos los acuerdos objeto de negociación (menos las listas), este texto cabía en una sola página. Esta página era una versión destilada y modificada de los textos que los presidentes de los grupos de negociación sobre el AMNA y la agricultura habían elaborado durante el primer semestre del año.

Las últimas versiones habían aparecido dos semanas antes, cuando el 10 de julio los presidentes, Crawford Falconer, de Nueva Zelanda (agricultura), y Don Stephenson, del Canadá (AMNA) produjeron las últimas revisiones de los documentos de negociación. El Sr. Lamy trabajó entonces con los Sres. Falconer y Stephenson, y con el Presidente del Consejo General Bruce Gosper (véase el Apéndice Biográfico, página 638), de Australia, para resumir sus principales puntos de vista, con algunas modificaciones, y ponerlas en la página que se reproduce en el recuadro 12.1. Las principales características de este proyecto de una página, que se examinan en la primera parte de este capítulo, fueron adoptadas posteriormente en los proyectos Rev.3 (AMNA) y Rev.4 (agricultura). El Sr. Lamy presentó este documento de una página a los ministros del G-7 en una reunión celebrada el 25 de julio.

Los Miembros, repitiendo la dinámica del final de la Conferencia Ministerial de Doha, tenían en sus manos un texto que era, al menos, mínimamente aceptable por todos los países que estaban representados en la sala, salvo la India. Los otros seis ministros que estaban en la sala verde indicaron que podían aceptarlo, con distinto grado de resignación o entusiasmo, pero el Ministro de Comercio de la India Kamal Nath, lo rechazó inicialmente. No obstante, sus homólogos y el Sr. Lamy lo presionaron para que no abandonara las negociaciones, y durante un tiempo pareció a los negociadores estadounidenses que el Sr. Nath había dado su consentimiento al acuerdo de una página. “Durante los nueve días que estuvimos ahí” -recordaría posteriormente la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales- “realmente solo hubo 24 ó 36 horas durante las que realmente creímos que era factible un acuerdo”.⁶⁷ Ese día se permitieron una pequeña celebración, pero pronto dejó de haber algo que celebrar. Cuando el pequeño círculo del G-7 y los círculos más amplios que lo rodeaban empezaron a manejar los números y los principios, pronto volvieron a recuperar la pauta ya habitual de debate, bloqueo, colapso y recriminaciones.

Recuadro 12.1. El “Proyecto Lamy” de 2008, de una página

AGTC: para los Estados Unidos recorte del 70%

AGTC: para la UE recorte del 80%

Recorte de la banda arancelaria superior: 70%

Líneas arancelarias de los países desarrollados por encima del 100% solo para los productos sensibles + tolerancia del 1% con pago conforme al texto

Países desarrollados: número de productos sensibles 4% + 2% con pago conforme al texto

Países desarrollados: ampliación de los contingentes arancelarios 4% del consumo interno

Un estrato del 12% de las líneas arancelarias como productos especiales con un recorte medio global del 11%

Los Miembros de reciente adhesión efectúan un recorte medio global del 10% con un número total del 13% de las líneas arancelarias

En ese estrato se aplica un recorte nulo a un 5% de las líneas arancelarias

MSE: el nivel de activación para la superación del tipo consolidado es el 140% de las importaciones de base

La medida correctiva de superación del tipo consolidado es aplicable con un límite máximo del 15% del arancel consolidado actual o de 15 puntos *ad valorem*, si este fuera mayor

Esa medida correctiva normalmente no es aplicable si los precios no están efectivamente disminuyendo

Número máximo de líneas arancelarias para la superación del tipo consolidado: 2,5% en un año dado

La SGE para los países desarrollados se ha de eliminar. Punto de partida máximo, el 1% de las líneas. Plazo máximo de siete años para la eliminación progresiva. Ningún tipo superior a los tipos consolidados de la Ronda Uruguay durante la eliminación progresiva

AMNA: Coeficiente 8 para los países desarrollados

Coeficientes y flexibilidad para los países en desarrollo

20	7 a) i)	14% de las líneas arancelarias 16% del volumen del comercio
	7 a) ii)	6,5% de las líneas arancelarias 7,5% del volumen del comercio
22	10% / 5%	
25	0	

ACC: 20% de las líneas, 9% del valor

Iniciativas sectoriales: Insertar en el párrafo 9 el texto siguiente: “Reconociendo el carácter no obligatorio de las iniciativas sectoriales, en el momento del establecimiento de las modalidades, los Miembros enumerados en el Anexo Z se han comprometido a participar en la negociación de los términos de al menos dos iniciativas arancelarias sectoriales con probabilidades de alcanzar la masa crítica. Se alienta a los demás Miembros a participar con objeto de ayudar a alcanzar la masa crítica. Todo país en desarrollo Miembro que participe en las iniciativas sectoriales finales quedará autorizado a aumentar su coeficiente (en la medida que se determinará a más tardar dos meses después de la fecha en que se establezcan estas modalidades) de manera proporcional a su nivel de participación en las iniciativas sectoriales.”

La diferencia entre los tipos consolidados y los aplicados (“agua”) en las Listas

A pesar de los muchos temas en cuestión de la Ronda de Doha, en estas negociaciones de julio la atención se centró principalmente en las grandes cifras que afectaban al comercio de mercancías. Más en concreto, los países del G-7 y el resto de los participantes dedicaron gran parte de su tiempo a negociar las condiciones del acceso a los mercados para los productos agrícolas y no agrícolas, más las cuestiones conexas de las salvaguardias agrícolas y de la ayuda interna. En la propuesta de una página no figuraba ninguna otra cuestión.

Uno de los aspectos más notables de estas fallidas negociaciones es que gran parte de ellas no se referían a los aranceles y las subvenciones *reales* de los Miembros, sino a sus políticas *potenciales*. Cuando se examinan los números que figuran en la página, es importante recordar que las negociaciones se centran en la OMC no en las medidas aplicadas por los Miembros sino en las medidas consolidadas, y estas consolidaciones pueden contener mucha “agua”. El Brasil, los Estados Unidos y la India tenían menos probabilidades de verse obligados a cambiar sus políticas económicas más sensibles como resultado de las negociaciones planteadas que China y la Comunidad Europea. El punto más sensible para el Brasil y la India eran los aranceles aplicados a los productos no agrícolas, pero disponían de 16,5 y de 24,5 puntos porcentuales de “agua”, respectivamente, los que separaban el promedio de sus aranceles consolidados del promedio de los aranceles aplicados.⁶⁸ Los intereses defensivos más sensibles de los Estados Unidos eran los que tenían por objeto la ayuda interna a la agricultura, pero en 2008 este Miembro solo otorgaba un 32,7% de lo que, según su Lista, estaba autorizado a otorgar.⁶⁹ O, dicho de otro modo, el “agua” dejada en los compromisos de estos tres países permitiría a la India y los Estados Unidos reducir dos tercios sus aranceles consolidados y sus subvenciones, respectivamente, y al Brasil reducir sus aranceles consolidados a la mitad, antes de correr el peligro de que esos compromisos tuvieran un efecto inmediato sobre las medidas aplicadas. En cambio, en los aranceles consolidados para los productos no agrícolas y los agrícolas, respectivamente, de China y la Comunidad Europea había poca “agua”, de modo que prácticamente cualquier acuerdo a que llegaran sobre estos temas sensibles tendría un efecto palpable inmediato (a no ser que permitiera también flexibilidades importantes).⁷⁰

Por tanto, es irónico que los Estados Unidos y la India, los dos principales Miembros cuyos objetivos defensivos más sensibles corrían menos riesgos, tuvieran aparentemente los mayores niveles de preocupación en relación con el proyecto. Esta aparente paradoja se entiende más fácilmente si se tienen en cuenta dos consideraciones: en primer lugar, lo que más preocupaba a los Estados Unidos era que el proyecto no aportaba mucho desde un punto de vista ofensivo. En segundo lugar, las sensibilidades defensivas de la India eran tan elevadas que rechazaba casi cualquier acuerdo que pudiera suponer cambios de las leyes nacionales, por muy ligeros que estos fuesen. La preocupación por la pobreza rural siempre hizo que la India adoptara una postura defensiva con respecto a la agricultura. “La cuestión no es económica ni tiene que ver con el ‘agua’ en los aranceles” -según Ujal Bhatia, antiguo embajador ante la OMC- sino que “está ligada a la política electoral en una democracia donde los mayores grupos de electores son los formados por los peones agrícolas pobres o los pequeños campesinos”.⁷¹ En resumen, lo último que haría la India sería ceder en lo que los Estados Unidos más querían obtener. La

Sra. Schwab escuchaba a los exportadores estadounidenses de productos agrícolas y de otro tipo que pedían más y el Sr. Nath escuchaba a los productores de la India, cuyas preferencias eran exactamente las contrarias. La cacofonía producida por sus electores nacionales hacía difícil que los dos negociadores oyeran otras voces en Ginebra que proponían formas de conciliar sus intereses nacionales contrapuestos.

La ayuda a la agricultura, el acceso a los mercados y las salvaguardias

La distancia entre las cifras incluidas en la página y las políticas reales en vigor se pueden entender mejor si se considera el caso de las subvenciones estadounidenses a la producción agrícola. En el proyecto de texto se pedía a los Estados Unidos que limitaran su ayuda interna global causante de distorsión del comercio (AGDC) a un nivel situado entre 13.000 y 16.400 millones de dólares EE.UU. Los Estados Unidos ofrecían 15.000 millones de dólares EE.UU., cifra que era muy inferior al límite de 22.500 millones de dólares EE.UU. que anteriormente habían planteado y que era también inferior a la cifra de 17.000 millones de dólares EE.UU. que ofrecían oficiosamente. No obstante, en un momento en que el nivel real de la ayuda causante de distorsión del comercio otorgada por el Gobierno estadounidense a los agricultores se situaba entre 7.000 y 8.000 millones de dólares EE.UU., estaba claro que estos números solo importaban de forma contingente. Un límite de 15.000 millones de dólares EE.UU. no habría exigido modificar las subvenciones reales de los Estados Unidos, habría permitido incluso que se duplicaran antes de que se agotara el "agua".

Pasando de la ayuda interna al acceso a los mercados agrícolas, la mayor dificultad de estas negociaciones se planteó con respecto a un tema inesperado. El Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE) no había sido anteriormente un tema de gran relieve, pero pasó a estar estrechamente asociado con los recortes arancelarios propuestos para los productos agrícolas. Como se examinó antes en este capítulo, la principal preocupación de los Estados Unidos era que este mecanismo llegara a convertirse en un recurso de última hora gracias al cual los países en desarrollo, y sobre todo China, podrían deshacer la liberalización lograda mediante las reducciones de los aranceles. El concepto de un MSE en principio no era un problema, pero sí lo eran, y mucho, las normas específicas, y en especial el mecanismo de activación. "Quienes temían que la salvaguardia llegara a trastornar el comercio normal querían que este nivel de activación fuera lo más alto posible" -dijo el Sr. Lamy-. "Quienes temían que la salvaguardia no fuese operativa si era demasiado difícil de invocar querían un nivel de activación más bajo."⁷² La propuesta elaborada por el Presidente Falconer, que formó parte del proyecto del Sr. Lamy, hubiera permitido unos aranceles de salvaguardia un 15% o 15 puntos porcentuales superiores a los niveles de base si el volumen de las importaciones aumentaba un 40% durante un período de tres años, siempre que los precios estuvieran también disminuyendo. Se podían imponer estos aranceles a un máximo del 2,5% de las líneas arancelarias de un país.

Ninguno de los dos lados se sentía feliz con esta formulación. China, la India y los demás países del G-33 alegaban que este nivel de activación era demasiado elevado, y proponían en cambio que las medidas correctivas más elevadas se activaran cuando el volumen de las importaciones aumentara un 10%. También querían que los derechos de salvaguardia tuvieran un límite

máximo del 30% por encima de los niveles consolidados o 30 puntos porcentuales, el doble de lo que se proponía en el proyecto de Lamy. Los Estados Unidos querían asegurarse de que el derecho total no excediera del nivel de la consolidación arancelaria anterior a la Ronda de Doha. Si una medida correctiva pudiera superar las consolidaciones vigentes, alegaban los negociadores estadounidenses, el resultado neto pondría a los exportadores de productos agrícolas en peor situación después de la Ronda que antes. El Sr. Lamy respondió a estas críticas proponiendo un mecanismo sin niveles de activación numéricos ni límites máximos para las medidas correctivas, que se basaba en cambio en el “daño demostrable” a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. La utilización de este mecanismo sería objeto de examen por expertos. La India aceptó esta propuesta, pero los Estados Unidos la rechazaron. Los negociadores presentaron otras variaciones de esta fórmula, buscando encontrar un “punto de acuerdo” aceptable para los defensores y para los opositores del MSE. No obstante, los Estados Unidos no querían moverse de su postura de que un aumento del 40% del volumen de las importaciones era el nivel de activación más bajo aceptable para los aranceles que rebasaran los topes arancelarios anteriores a la Ronda de Doha. Estas diferencias sobre la magnitud de los aumentos de las importaciones que activarían las salvaguardias resultaron ser irreconciliables.

La dinámica de la negociación de los países en desarrollo de este G-7 no fue la habitual. Quienes habían descrito el G-20 como una alianza antinatural, vieron confirmada su opinión en las negociaciones sobre el MSE, en las que los intereses ofensivos del Brasil chocaron con los intereses defensivos de China y de la India. La relación entre China y la India tampoco fue la habitual. La India defendía denodadamente el MSE, pero China era el país que aparentemente más utilizaría el mecanismo. La India tenía todavía mucha “agua” en sus aranceles agrícolas, por lo que podía responder a una presión de las importaciones aumentando sus aranceles aplicados, pero para China el MSE podía ser el único recurso a su alcance para restringir las importaciones. Según el Sr. Bhatia, la alianza entre el Brasil, China y la India “se basaba en el claro entendimiento de que el Brasil respetaría los intereses defensivos de los otros dos y de que el G-20 centraría en gran medida su atención en las cuestiones de las subvenciones y el acceso a los mercados en las que estaban implicadas las economías desarrolladas”. Por consiguiente, el G-20 “nunca adoptó una posición sobre el MSE que no fuese un apoyo general al mismo, porque de no ser así se corría el riesgo de generar una fractura dentro del grupo”.⁷³

La postura de la India estaba también determinada por sus relaciones con los países en desarrollo de Asia, África y América Latina, “debido a historias coloniales comunes y comunes asociaciones económicas” que se traducían en que “las posiciones de la India siempre reflejaron las preocupaciones de los países en desarrollo más pequeños”.⁷⁴ El Sr. Nath consideraba que el MSE era “la prueba del papel de la India como portavoz de los países más pequeños con intereses defensivos similares en la agricultura”. El Sr. Nath también temía que la aprobación del acuerdo que estaba sobre la mesa:

hiciera que se quebrara la Ronda de Doha dando lugar a unos resultados limitados sobre estos temas y que se abandonaran otros temas con respecto a los que los

países desarrollados, incluidos los Estados Unidos, tenían posiciones defensivas. Entre esos temas estaban el algodón, las enmiendas del Acuerdo sobre los ADPIC, el modo 4, las cuestiones relativas a la aplicación relacionadas con la Ronda Uruguay, y otros.⁷⁵

En algunos momentos hubo indicios de avance. “Al hablar con los chinos acerca de cómo iban a ejercer la flexibilidad que se reconocía en el documento de una página” -según la Sra. Schwab- “esperábamos poder negociar los detalles hasta el punto de lograr la neutralidad y quizá algunas ganancias”.⁷⁶ Los funcionarios estadounidenses querían especialmente conseguir que los acuerdos sobre los aranceles y el MSE no se estructuraran de forma tal que restringieran el acceso de los Estados Unidos al mercado chino de la soja. Los funcionarios chinos parecían igualmente interesados en proteger sus opciones con respecto a este producto básico, pero quizá no hubiesen visto con malos ojos que la India sacase beneficio sobre esta cuestión.

Los siete países representados en la sala verde no eran, por supuesto, los únicos participantes en las negociaciones y otros Miembros tenían firmes opiniones propias. Exportadores competitivos, como el Uruguay, se alineaban con la postura de los Estados Unidos, alegando que si los derechos de salvaguardia superaban las actuales consolidaciones arancelarias se rompería el equilibrio de derechos y obligaciones convenido en la Ronda Uruguay. El Embajador Guillermo Valles apuntó que el MSE propuesto en el proyecto de texto sobre la agricultura podía activarse incluso con tasas de crecimiento normales, y un nivel de activación del 10% podía dar lugar a que se aplicasen salvaguardias al 82% de las importaciones chinas de productos alimenticios y al 64% de las de la India (ICTSD, 2008). Otros países en desarrollo se sentían preocupados porque el G-7 no abordaba las cuestiones agrícolas que tenían interés para ellos. El Primer Ministro Adjunto de Kenya Uhuru Kenyatta, hablando en nombre de los Miembros africanos, se quejaba de que “la mayoría de las cuestiones fundamentales que tienen interés para el continente africano no se están siquiera debatiendo” (citado en Coulibaly, 2008). La imposibilidad de resolver el problema del algodón era especialmente preocupante. Las negociaciones sobre los productos tropicales también enfrentaban los intereses de los exportadores de América Latina contra los de los países ACP: los primeros buscaban un mayor acceso a los mercados, mientras que los segundos temían la erosión de sus preferencias.

La minirreunión ministerial produjo un acuerdo sobre una cuestión polémica desde hacía mucho tiempo. El Director General Lamy, a quien se había pedido que mediara entre la Comunidad Europea y los exportadores de bananos de América Latina para solucionar la diferencia sobre los bananos, convocó una reunión aparte en la sala verde con los ministros de los países ACP y con los que representaban a los exportadores de América Latina. El Sr. Kenyatta representaba la posición de los países ACP, y la Ministra de Comercio del Perú Mercedes Araoz actuaba como portavoz del campo de América Latina. Los debates se centraron en unos pocos productos tropicales que eran sensibles para ambas partes, y tras largas horas de negociación, línea por línea, se llegó a un proyecto de acuerdo aceptable por ambos bandos. Este acuerdo complementaba a un acuerdo negociado en una sala distinta

que solucionaba el asunto de los bananos, principalmente mediante recortes más profundos de los aranceles sobre los bananos a lo largo de un período de aplicación más largo, así como con un paquete de asistencia al desarrollo que la Comunidad Europea facilitaría a los países ACP. El acuerdo sobre los bananos sobrevivió al fracaso de 2008, llevando finalmente en 2012 a una solución definitiva para esta larga diferencia.

El colapso y la culpa

El 29 de julio, después de nueve días de negociaciones finalmente infructíferas, el Sr. Lamy comunicó al Comité de Negociaciones Comerciales que las negociaciones habían fracasado. Habían estado muy cerca de finalizar las modalidades para la agricultura y el AMNA, y se habían podido encontrar “soluciones para una amplia gama de problemas que durante años se habían considerado insolubles”, pero las negociaciones finalmente se habían estrellado contra el muro del MSE. Añadió que quizá habría que esperar “a que se aquieten las aguas” antes de decidir la manera de seguir adelante con la Ronda de Doha, pero instó a los Miembros a mantener los avances logrados en la agricultura y el AMNA, y en otras esferas.⁷⁷

El Sr. Lamy pidió a los embajadores que no entraran en el juego de las acusaciones, pero las recriminaciones eran inevitables y en este caso fueron especialmente duras. Cuando los diplomáticos y otros políticos desean manifestar la idea de que han llegado a un punto muerto pero que siguen manteniendo relaciones amistosas con frecuencia dicen que “están de acuerdo en no estar de acuerdo”. Tal expresión de cordialidad falta en los recuerdos de los participantes acerca de lo que aconteció en julio de 2008, ya que los principales actores de estas fallidas negociaciones no se ponen de acuerdo acerca de lo que les hizo estar en desacuerdo. Los desacuerdos están enraizados en recuerdos que, como en la película *Rashōmon*, están filtrados por la forma muy subjetiva de ver las cosas de cada participante.

La mayoría de los participantes que culpan a una persona concreta apuntan bien a la Sra. Schwab o al Sr. Nath. Los funcionarios de la India señalaron que no les hubiera sido útil aceptar un acuerdo que los Estados Unidos probablemente no aceptarían. También creían que el Sr. Lamy les estaba pidiendo mucho y a los Estados Unidos demasiado poco, y que daba también demasiado poco con respecto a la salvaguardia especial. Los negociadores de la India, como sus homólogos de los Estados Unidos, también evocaron cuestiones de química personal en las negociaciones. Según la información disponible, el Sr. Nath mantenía unas buenas relaciones de trabajo con Rob Portman (véase el Apéndice Biográfico, página 648), que había ocupado el puesto de Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales entre la salida del Sr. Zoellick, en 2005, y la llegada de la Sra. Schwab, en 2006. También consideraban que el Sr. Portman, que había ocupado un escaño en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos entre 1993 y 2005, estaba en mejores condiciones de lograr un acuerdo y venderlo al Congreso. Desde el punto de vista de la India, la Sra. Schwab, que había formado parte del personal del Congreso y había sido negociadora en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales antes de ascender al puesto más alto, parecía demasiado vinculada con los grupos industriales estadounidenses, la American Farm Bureau Federation y el Congreso.

No es de extrañar que los funcionarios estadounidenses vieran las cosas desde otro punto de vista. “Los chinos adoptaron posturas obstruccionistas” -recordaba uno de ellos- “pero fueron los indios los que dieron la puntilla”.⁷⁸ Los estadounidenses llegaron a la conclusión de que podían aceptar el acuerdo de una página, y durante un día o dos creyeron que tenían el pacto al alcance de la mano. No obstante, sus interlocutores indios pidieron modificaciones y cuando la delegación de los Estados Unidos concluyó que el acuerdo no era estable perdieron confianza en el proceso y en sus interlocutores. “Quedó muy, pero muy claro, que no había ninguna posibilidad de que los indios fuesen a dejarnos llegar a un pacto” -recordaría posteriormente la Sra. Schwab- “y que cada vez que cedíamos a una preocupación de la India movían la portería de sitio”.⁷⁹

Más que elegir entre la Sra. Schwab y el Sr. Nath, el Sr. Lamy consideró que ambos (o el “coeficiente Schwab-Nath”, como lo denominó) eran el principal problema. En su opinión, ninguno de estos Ministros estaba preparado para cerrar el acuerdo como lo hubieran estado sus dirigentes respectivos. “Si Bush y Singh hubieran estado aquí” -observa- “habría habido acuerdo. Pero Schwab estaba menos inclinada a liderar que Bush, y Kamal Nath estaba menos inclinado a liderar que Singh: Schwab por motivos técnicos y Kamal Nath por motivos políticos”.⁸⁰

Otro problema resulta bien descrito por un elemento fundamental de la teoría de juegos. “La esencia de un juego” -como observaron Dixit y Nalebuff (2008)- “es la interdependencia de las estrategias de los jugadores”. Los resultados que un jugador puede esperar de una estrategia determinada no son inmutables, sino que dependen de las estrategias que adopten los otros jugadores. La estrategia del jugador A puede funcionar contra el jugador B, pero la experiencia del jugador A puede ser muy distinta si el jugador B cambia de estrategia o si intenta la misma estrategia con el jugador C. La misma lógica es aplicable al papel de los mediadores: la estrategia que adopte puede ayudar al grupo 1 a lograr un acuerdo basado en ventajas recíprocas, pero puede ser un fracaso con el grupo 2. En estas negociaciones se siguió el modelo firmemente establecido en la OMC de los confesionarios, en las que un presidente o, en este caso, el Director General, trata de mediar para llegar a una solución sondeando en profundidad la posición de cada participante y descubriendo las zonas de posible acuerdo. Esto requiere una exploración de la sensibilidad de cada parte así como juicios de valor por parte del presidente. Como el Sr. Lamy describe este enfoque:

El espíritu de estas reuniones de confesionario es el siguiente: “Dime dónde se encuentran tus líneas rojas para que yo no las cruce, pero no me engañes diciéndome que se trata de una línea roja cuando en realidad es una línea azul” Y todos intentan ocultar dónde se encuentran sus líneas rojas, las líneas rojas están detrás de lo que dicen, y el que está en el confesionario tiene que adivinar que saben perfectamente que, al final, cuando dicen dónde se encuentran sus líneas rojas, el juego consiste en que yo ponga sobre la mesa algo que no traspase esas líneas rojas. Es una cuestión de confianza: “Te conozco y sé que me vas a decir, ‘esta es mi línea roja’, pero yo iré un 15% más allá de esa línea roja, porque sé que tú me has dado una cifra que es un 15% superior a la que realmente puedes aceptar.”⁸¹

Esta es una forma lógica de actuar y ha sido un método que se ha utilizado con éxito a lo largo de la historia del sistema multilateral de comercio, pero puede suscitar un problema si un mediador percibe que el negociador está más dispuesto a ceder de lo que este dio a entender. La Sra. Schwab creía que había ido todo lo lejos que podía ir y que había llegado al punto de que “la única persona con la que estaba negociando era conmigo misma”, pero el Director General creía otra cosa. “Dime dónde está tu línea roja” -me decía el Sr. Lamy- pero “yo le había dicho literalmente dónde se encontraba mi línea roja y él volvía a preguntarme dónde estaba esa línea roja, y yo se lo había dicho de buena fe”.⁸²

Una especulación hipotética

¿Hubiera podido el acuerdo que estaba entonces sobre la mesa resolver la Ronda? La Sra. Schwab hubiera tenido que superar dos conocidas dificultades: el problema de Washington (negociar con el Congreso) y el problema de Ginebra (negociar con los otros Miembros). Hubiera podido resolver el problema de Ginebra aceptando el acuerdo, pero ella creía que si lo hacía el problema que tendría en Washington sería insuperable. En su opinión, este acuerdo corría el grave riesgo de convertirse en el mayor acuerdo comercial rechazado por el Congreso desde la Carta de La Habana de la OIC. Sería difícil rebatir la estimación de las probabilidades hechas por la Sra. Schwab. Conocía muy bien el Congreso, pues había trabajado allí durante años, y durante el desarrollo de la minirreunión ministerial estaba en contacto permanente con el Capitolio, la Casa Blanca y los muchos representantes del sector privado estadounidenses presentes en Ginebra. No obstante, resulta intrigante especular qué hubiera sucedido en Washington y en Ginebra si ella y sus interlocutores hubieran podido llegar a un acuerdo.

Si los negociadores hubieran seguido ese camino pronto se habrían encontrado con un problema de un tipo totalmente distinto en Washington. Lo que ningún negociador podía saber es que estaban apareciendo los primeros indicios de que se estaba desatando una crisis financiera en ambos lados del Atlántico justo cuando las negociaciones se desarrollaban en Ginebra. Hubo una primera señal de alerta el 15 de julio de 2008, una semana antes de que se iniciara la negociación en Ginebra, cuando la Comisión de Valores y Bolsa de los Estados Unidos (SEC) publicó una orden de emergencia prohibiendo temporalmente la venta al descubierto de acciones de las instituciones hipotecarias conocidas como Fannie Mae y Freddie Mac. La magnitud total de la crisis no fue clara hasta dos meses después, cuando la Agencia Federal de Financiación de la Vivienda puso a estas dos instituciones bajo tutela pública (7 de septiembre), Lehman Brothers se declaró en quiebra (15 de septiembre) y la Bolsa inició una caída que se prolongó durante el siguiente semestre. Durante las semanas que siguieron se produjo una nueva señal de calamidad económica en Washington, Nueva York y otras capitales políticas y financieras casi cada día. El índice Dow Jones constituye un barómetro bastante exacto de los daños. Había caído de 11.378 puntos a finales de julio a 9.325 puntos a finales de octubre (una caída del 18,0%) y alcanzaría un nuevo mínimo de 6.547 puntos el siguiente mes de marzo (42,5% por debajo del nivel de julio) antes de empezar a recuperarse.⁸³

Si se hubiera logrado un acuerdo en julio, los negociadores de la OMC probablemente habrían vuelto en septiembre para iniciar el largo proceso de elaboración de las Listas de compromisos específicos y finalización de los acuerdos. Por consiguiente, habrían estado iniciando la parte más detallada de las negociaciones justo cuando estalló la crisis. Se podría imaginar que la crisis les habría obligado a redoblar sus esfuerzos, temiendo que los mercados mundiales considerasen cualquier retroceso en el acuerdo como una señal muy negativa. Otro escenario, quizá más probable, hubiera sido una situación próxima a la parálisis. También hay que tener en cuenta que después de las elecciones presidenciales y al Congreso del 4 de noviembre de 2008 se nombraría un equipo estadounidense totalmente nuevo. Tradicionalmente, las rondas de negociaciones comerciales se “arrastran” de una Administración a la siguiente, incluso aunque cambie el partido que controla la Casa Blanca; tanto la Ronda de Tokio como la Ronda Uruguay se iniciaron bajo presidentes republicanos y se terminaron bajo presidentes demócratas. No obstante, en las circunstancias especiales del cambio de presidente de 2008 a 2009, que se produjo bajo las nubes de la Gran Recesión, las posibilidades de retraso o perturbación eran mucho mayores.

Solo se puede especular sobre cómo habrían actuado todos estos factores si la minirreunión ministerial hubiera sido un éxito. No obstante, hay muchos motivos para sospechar que, de haberse logrado un acuerdo en julio, este habría topado en los meses siguientes con dificultades mucho más graves de lo que los negociadores habrían podido prever razonablemente en aquel momento.

Notas

- 1 Obsérvese que a lo largo de este capítulo el término “embajadores” abarca los diplomáticos de cualquier rango o título que residen en Ginebra, y se utiliza genéricamente para distinguirlos de los viceministros y ministros, que participan menos frecuentemente en las negociaciones.
- 2 Esta cifra incluye las reuniones anuales paralelas a las reuniones de la OCDE (París) y del Foro Económico Mundial (Davos), las cinco Conferencias Ministeriales bienales de la OMC (2001, 2003, 2005, 2009 y 2011) y al menos 13 miniconferencias ministeriales. La frecuencia de este último grupo de reuniones llegó a su máximo a mediados del decenio, pues hubo una en 2002 (noviembre, en Sidney), tres en 2003 (en febrero, en Tokio, en junio, en Egipto, en julio, en Montreal), una en 2004 (en julio, en Ginebra), cinco en 2005 (en marzo, en Kenya, en mayo, en París, en junio, en Livingston [Zambia], en julio, en China, en noviembre, en la República de Corea), una en 2006 (en Ginebra) y una también en 2008 (en julio, en Ginebra) y en 2009 (en septiembre, en la India). No se incluyen las reuniones más pequeñas (por ejemplo, del tipo de las reuniones del G-4 o del G-5) o las teleconferencias, que puede organizar la OMC para un pequeño número de ministros. El año 2007 fue extraño porque no se produjo la conferencia ministerial prevista ni ninguna miniconferencia ministerial, aunque algunos ministros se encontraron ese año en reuniones más pequeñas.
- 3 Obsérvese que el examen que aquí se hace parte del supuesto de que los lectores están familiarizados con las cuestiones de la elaboración de las listas y las fórmulas que se consideraron en el capítulo 9.
- 4 La paradoja del movimiento de Zenón es descrita y refutada en el Libro VI, capítulos 8 y 9 de la *Física* de Aristóteles.
- 5 Para un resumen detallado y comparativo de las fórmulas propuestas por estos Miembros, véase *Enfoques de las negociaciones arancelarias basados en fórmulas: Nota de la Secretaría*, documento TN/MA/S/3/Rev.2 de la OMC, de 11 de abril de 2003, página 13.
- 6 Véase *Acceso a los mercados de los productos no agrícolas: Comunicación de las Comunidades Europeas*, documento TN/MA/W/11 de la OMC, de 31 de octubre de 2002.
- 7 Véase *Acceso a los mercados para los productos no agrícolas: Comunicación de los Estados Unidos*, documento TN/MA/W/18 de la OMC, de 5 de diciembre de 2002.
- 8 Véase *Proyecto de elementos de las modalidades para las negociaciones sobre los productos no agrícolas*, documento TN/MA/W/35 de la OMC, de 16 de mayo de 2003.
- 9 Véase *Acceso a los mercados para los productos no agrícolas: Acceso a los mercados para los productos no agrícolas: Modalidades*, documento TN/MA/W/44 de la OMC, de 1º de septiembre de 2003.
- 10 Por razones de claridad, en este análisis se pasan por alto algunas cuestiones importantes, pero muy técnicas, por ejemplo, cómo se abordarían en las negociaciones los artículos con respecto a los cuales los Miembros no habían consignado consolidaciones y cómo se calcularían los equivalentes *ad valorem* de los aranceles específicos o compuestos, entre otras.
- 11 Por ejemplo, un Miembro en desarrollo que eligiese un coeficiente 20 tendría derecho a realizar recortes más pequeños o nulos en el 14% de sus líneas arancelarias de productos no agrícolas más sensibles, hasta el 16% del valor total de sus importaciones de productos no agrícolas. Alternativamente, el Miembro podía mantener el 6,5% de sus líneas arancelarias sin consolidar o no efectuar recortes arancelarios, siempre que su valor no excediera del 7,5% del valor total de sus importaciones de productos no agrícolas. En el otro extremo, el Miembro que aplicara un coeficiente *a* de 25 tendría que aplicarlo a todos los productos sin excepción. La flexibilidad por un coeficiente *a* de 22 se situaría aproximadamente en la mitad de estas dos opciones.

- 12 En otras palabras, durante un período de transición se aplicarían tres tipos de aranceles a estas importaciones: el tipo preferencial que se aplicaría a las importaciones de determinados países en desarrollo, un tipo inferior al tipo NMF que se aplicaría a las importaciones de los países afectados desproporcionadamente, y el tipo NMF en disminución que se aplicaría a las importaciones de otras fuentes.
- 13 Estos Miembros de reciente adhesión eran Albania; la Arabia Saudita, Reino de; Armenia; Cabo Verde; la ex República Yugoslava de Macedonia; Moldova, República de; Mongolia; la República Kirguisa; Tonga; Ucrania y Viet Nam.
- 14 Los Miembros de este grupo eran el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la República de Corea, Suiza, el Taipei Chino y la Unión Europea. Hong Kong, China apoyaba también la propuesta sin ser oficialmente un copatrocinador.
- 15 La signatura de este documento no oficial es JOB(07)/54, de fecha 27 de abril de 2007. Se puede consultar en: <http://www.mfat.govt.nz/downloads/NZ-WTO/wto-doha-ministerialdeclaration27apr07.pdf>.
- 16 Véase *Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria: Informe del Presidente, Embajador Manuel A. J. Teehankee, al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/TE/20 de la OMC, de 21 de abril de 2011, página 2.
- 17 La propuesta fue titulada "Documento conjunto de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos: Agricultura", y lleva la signatura JOB(03)/157. Se puede consultar, en inglés, en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_113884.pdf. En adelante se cita como documento conjunto de las CE y los Estados Unidos.
- 18 Todas las referencias que se hacen en este capítulo al G-20 se entienden hechas a la coalición que surgió de las negociaciones de Cancún y no a un grupo totalmente distinto, que lleva el mismo nombre, y que se convirtió en 2008 en un foro global en la cumbre.
- 19 Los aranceles sobre los productos agropecuarios pueden ser más complicados que los aranceles sobre los productos no agrícolas debido a: i) una mayor incidencia del componente específico o compuesto (frente a los aranceles *ad valorem*); ii) la prevalencia en algunos países de aranceles estacionales aplicados a frutas y verduras y hortalizas (es decir, se aplican tipos más elevados a las exportaciones que entren en el país durante la temporada de cosecha); y iii) el uso de contingentes arancelarios (es decir, tipos más bajos para las importaciones hasta un nivel determinado y tipos más altos). Esas cuestiones no se examinan aquí.
- 20 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafos 2.1 y 2.2.
- 21 Véase *Agricultura: Propuesta marco*, documento WT/MIN(03)/W/6 de la OMC, de 4 de septiembre de 2003, párrafo 2.5. Obsérvese que este documento es una reedición de un documento de distribución limitada (JOB(03)/162) que se había distribuido originalmente el 20 de agosto de 2003.
- 22 Documento JOB(05)/91 de la OMC. Citado en inglés en: <http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo220.htm>.
- 23 Véase *Salvaguardia especial para la agricultura: Documento de antecedentes de la Secretaría*, documento G/AG/NG/S/9/Rev.1 de la OMC, de 19 de febrero de 2002.
- 24 Véase *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura*, documento TN/AG/W/4/Rev.4 de la OMC, de 6 de diciembre de 2008, página 3.
- 25 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafo 3.1.

- 26 Véase *Agricultura: Propuesta marco*, documento WT/MIN(03)/W/6 de la OMC, de 4 de septiembre de 2003, párrafo 3.1.
- 27 Como se vio en el capítulo 9, los negociadores de la Ronda Uruguay prohibieron también las subvenciones incluidas en el "compartimento rojo", pero luego renunciaron a poner ninguna subvención en este compartimento.
- 28 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafo 1.1.
- 29 Documento conjunto de las CE y los Estados Unidos, párrafo 1.2.
- 30 Véase *Agricultura: Propuesta Marco*, documento WT/MIN(03)/W/6 de la OMC, de 4 de septiembre de 2003.
- 31 Resulta notable que tanto la sustracción de las cuestiones de Singapur como la adición de la cuestión del algodón reflejen posiciones defendidas por países en desarrollo.
- 32 Aunque sea un documento de distribución limitada, el texto del documento JOB/IP/3/Rev.1 se incluye como anexo en el documento TN/IP/21 de la OMC, *Sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas: Informe del Presidente, Embajador Darlington Mwape (Zambia) al Comité de Negociaciones Comerciales*, de 21 de abril de 2011.
- 33 El párrafo 3 b) del artículo I del AGCS establece que "el término 'servicios' comprende todo el servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales". Esta excepción se precisa más en el párrafo 3 c) del mismo artículo I donde se establece que "un 'servicio suministrado en el ejercicio de facultades gubernamentales' significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios". Así pues, la disposición excluye del ámbito de las normas del AGCS una categoría de servicios potencialmente amplia. No obstante, no define con precisión el alcance de esta categoría, una laguna que han explotado los activistas.
- 34 Véanse, por ejemplo, "La santé et l'éducation pris dans l'engrenage du libre-échange?", *Le Monde*, 3 de octubre de 2000, y "WTO denies claims it is trying to abolish public services", *Agence France-Presse*, 6 de octubre de 2000.
- 35 Véase *Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios - Adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios, en su serie de reuniones extraordinarias, el 28 de marzo de 2001*, documento S/L/93 de la OMC, de 29 de marzo de 2001, página 1.
- 36 Las peticiones se pueden consultar en: <http://www.gatswatch.org/requests-offers.html#outgoing>.
- 37 Véase *Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria: Informe del Presidente al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/S/20 de la OMC, de 11 de julio de 2005, página 1.
- 38 Véase *Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios - Adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios, en su serie de sesiones extraordinarias, el 28 de marzo de 2001*, documento S/L/93 de la OMC, de 29 de marzo de 2001, página 2.
- 39 Véase *Negociaciones sobre el comercio de servicios: Informe del Presidente, Embajador Fernando de Mateo, al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/S/36 de la OMC, de 21 de abril de 2011, página 13.
- 40 *Ibid.*, página 1.
- 41 Véase *Proyecto de texto de negociación refundido: Revisión*, documento TN/TF/W/165/Rev.8 de la OMC, de 21 de abril de 2011.
- 42 Véanse los artículos 1.2.3, 2.3.1 y 6.1.6.

- 43 En el capítulo 14 se analiza el enfoque dado por el Sr. Valles a estas negociaciones.
- 44 Véase *Nuevos proyectos de textos refundidos del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC presentados por el Presidente*, documento TN/RL/W/236 de la OMC, de 19 de diciembre de 2008.
- 45 Véase *Comunicación del Presidente*, documento TN/RL/W/254 de la OMC, de 21 de abril de 2011, páginas 1 y 2.
- 46 Véase *Consejo General: Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación*, documento WT/L/384 de la OMC, de 19 de diciembre de 2000.
- 47 Véase *Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación: Decisión de 14 de noviembre de 2001*, documento WT/MIN(01)/17 de la OMC, de 20 de noviembre de 2001.
- 48 Según el documento JOB(03)68 de la OMC, las propuestas de la categoría II son las que "se han formulado en esferas que actualmente son objeto de negociación como parte del Programa de Doha para el Desarrollo o que se están considerando de otro modo en otros órganos de la OMC".
- 49 Véase el anexo 1 de *Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria: Informe del Presidente, Embajador Shahid Bashir (Pakistán), al Comité de Negociaciones Comerciales*, documento TN/CTD/26 de la OMC, de 21 de abril de 2011, página 4. Para los antecedentes, véase *Informe al Consejo General*, documento TN/CTD/3 de la OMC, de 26 de julio de 2002.
- 50 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.
- 51 *Ibid.*
- 52 El Uruguay era el séptimo miembro del Grupo de Cairns de América Latina que finalmente se sumaría al G-20, pero que no lo hizo en el primer momento. Esta resistencia, que derivaba del deseo del Presidente del Consejo General Carlos Pérez del Castillo (Uruguay) de mantener una postura neutral durante una fase crucial de las negociaciones, sería una fuente de fricciones entre el Brasil y el Uruguay (véase el capítulo 14).
- 53 En la figura 3.2 se muestra la composición de este grupo a finales de 2012.
- 54 El texto (en inglés) de la Declaración de Brasilia se pueden encontrar en: http://www.dfa.gov.za/docs/2005/ibsa_brasilia.htm.
- 55 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.
- 56 Entrevista del autor con el Sr. Ricupero, 11 de septiembre de 2003.
- 57 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*
- 60 La Comunicación se puede consultar en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_14sept_s.htm.
- 61 La descripción de las posiciones de los delegados que se hace en este párrafo se basa en las entrevistas que el autor realizó en Cancún.
- 62 "Press Conference closing the World Trade Organisation 5th Ministerial Conference", 4 de septiembre de 2003, consultada en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-409_en.pdf.

- 63 El proyecto, tal y como fue distribuido el 13 de septiembre de 2003, se puede consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/draft_decl_rev2_s.htm.
- 64 Véase *Programa de Trabajo de Doha: Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004*, documento WT/L/579 de la OMC, de 1º de agosto de 2004.
- 65 Véase *Reunión informal del CNC a nivel de Jefes de Delegación: Observaciones introductorias del Presidente*, documento informal de referencia JOB(06)/231, de 24 de julio de 2006.
- 66 Inicialmente no estaba previsto que la reunión durara más de cinco días.
- 67 Entrevista del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.
- 68 Véase el apéndice 9.2.
- 69 Véase el apéndice 9.3.
- 70 Véase el apéndice 9.2.
- 71 Correspondencia del autor con el Sr. Bhatia, 25 de marzo de 2013.
- 72 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.
- 73 Correspondencia del autor con el Sr. Bhatia, 25 de marzo de 2013.
- 74 *Ibid.*
- 75 *Ibid.*
- 76 Correspondencia del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.
- 77 Las observaciones se pueden consultar en: http://www.wto.org/spanish/news_s/news08_s/meet08_chair_29july08_s.htm.
- 78 Entrevista con el autor.
- 79 Entrevista del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.
- 80 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.
- 81 *Ibid.*
- 82 Correspondencia del autor con la Sra. Schwab, 10 de enero de 2013.
- 83 El nivel relativo de estas bajadas sería superior si se calculara a partir del 9 de octubre de 2007, cuando el Índice Dow Jones cerró a un máximo anterior a la recesión de 14.164 puntos. Las bajadas experimentadas desde entonces y hasta mediados de 2008, no obstante, no tenían relación con la crisis financiera *per se* y por consiguiente el punto de comparación más adecuado es 2008 y no 2007. La Bolsa no recuperaría los niveles de octubre de 2007 hasta principios de 2013.