

Nota Informativa**Las Tribulaciones de Doha: Orígenes del Atolladero y
Necesidad Urgente de un Nuevo Modo de Pensar.
¿Aportará el G-20 la Solución?****Índice**

I.	Mirando al Pasado	3
A.	La Prolongación del Programa Incorporado de la Ronda Uruguay	3
B.	En la actualidad, parte del programa posterior a 1994 sigue sin solución ...	3
C.	¿Habría sido diferente con una nueva estructura?	4
D.	El Desastre del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) y el Legado de Seattle	5
II.	La Evolución de la OMC	6
A.	Delirios de Grandeza	6
B.	El Factor China	7
C.	La Contradicción del “Desarrollo”	8
D.	Las economías emergentes complicaron la dimensión del desarrollo	9
E.	Europa conserva su cortina de humo	9
F.	La Indiferencia del Sector Privado	10
III.	Mirando hacia el Futuro	11
A.	Volver a aprender el arte de conseguir acuerdos	11
B.	¿Demasiadas fórmulas?	12
C.	¿ Estamos todavía a tiempo?	13
D.	Un salto cuantitativo hacia algo relevante y factible a corto plazo	14
	Acrónimos	15

En muchos momentos de su conflictiva historia, se han descrito las negociaciones de Doha como una “encrucijada”, una “oportunidad”, el “momento de tomar decisiones”, “actuar o morir”, “la recta final”, etc. Estas alusiones no han marcado ninguna diferencia perceptible en lo que ha sucedido, o dejado de suceder, en Ginebra. Ahora, el mundo se enfrenta a una confusión económica de una magnitud desconocida desde la década de 1930, cuando los mayores errores cometidos en la formulación de políticas de comercio del siglo XX contribuyeron a convertir la recesión en la Gran Depresión. La conclusión de las negociaciones del Programa de Trabajo de Doha no servirá para rescatar la economía global, al menos no de forma directa. Sin embargo, un fallo público entraña un riesgo que puede llevar a los políticos populistas y a los proteccionistas a concluir que el sistema de comercio mundial se ha quebrado y que ellos pueden y deben actuar en consecuencia. En otras palabras, las consecuencias económicas negativas del fracaso pueden ser mucho más importantes que las positivas del éxito.

¿Existe alguna manera de concluir las negociaciones de Doha con rapidez y rotundidad, y, en general, de manera positiva? Cada vez parece menos posible obtener resultados aferrándose con obstinación y terquedad a la corriente actual. Si la reunión que celebrará el G-20¹ en Londres en abril de 2009 – considerada “posiblemente la última oportunidad para activar” las negociaciones – es la mayor esperanza de una última posibilidad para solucionar Doha, tal vez los dirigentes debieran estar estudiando y corrigiendo ciertos enfoques conceptuales, que sean, sobre todo, sencillos y de relevancia inmediata.

Las dificultades surgidas en la conclusión de estas negociaciones no son técnicas ni a corto plazo: reflejan defectos y contradicciones inherentes que han estado presentes desde el principio. La ACICI ha hecho un seguimiento de la evolución de las negociaciones desde sus inicios, es decir, desde la preparación de la “Ronda del Milenio”, cuyo estrepitoso fracaso en Seattle en 1999 fue un presagio de las dificultades actuales. El presente artículo pretende estudiar el origen de los problemas de las negociaciones de Doha y para ello hace un recorrido desde el surgimiento de la “cultura” de la OMC, cuando dejó de ser el GATT, antes de ofrecer opciones, entre ellas, una propuesta de enfoque modificado. No representa una posición política de la ACICI ni de sus Miembros. Sin embargo, dado que los negociadores se enfrentan a un paréntesis inevitable en el proceso de Ginebra – mientras se da una situación de extrema urgencia en el mundo real – parece apropiado entablar un debate sobre la mejor manera de continuar cuando llegue el momento.

¹ Por desgracia, los miembros de diferentes grupos han optado por el camino fácil de asignar un número a sus agrupaciones específicas o políticas tomando como referencia el número de miembros que tienen, a pesar de que éste no se corresponda necesariamente con el número/nombre asignado al grupo. En el presente documento se hace referencia a dos G-20 diferentes. El G-20 cuya cumbre se celebrará el 2 de abril de 2009 en Londres es un foro informal de ministros de economía y gobernadores de bancos centrales de 19 países que representan las principales economías del mundo. El otro G-20 mencionado en este documento se refiere al grupo de países en desarrollo miembros de la OMC que se formó en la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún en septiembre de 2003. Este G-20 se ocupa de cuestiones relacionadas con el desarrollo en el marco de las negociaciones de Doha sobre agricultura.

I. Mirando al Pasado

A. La Prolongación del Programa Incorporado de la Ronda Uruguay

1. ¿Cuándo empezó a ir todo mal? Una respuesta podría ser que desde el momento en el que alguien en Bruselas decidió que era necesario un programa de negociaciones más amplio que el previsto por el Acuerdo de Marrakech de 1994. Encabezada por su entonces Comisario de Comercio, Leon Brittan, la UE y una serie de gobiernos pertenecientes en gran parte a la OCDE – y los Estados Unidos, algo reacios – decidieron que la OMC debía adoptar una postura ambiciosa cuanto antes, a pesar del desgaste de las negociaciones y de la capacidad legislativa tras siete años de negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT y al menos cinco de preparación.

2. Los servicios fueron principalmente el aspecto que destacó de inmediato en las negociaciones de la Ronda Uruguay. En diciembre de 1993, los servicios financieros llegaron prácticamente a hundir el acuerdo final, que tuvo que ser reactivado en 1996. Ocurrió lo mismo con las telecomunicaciones, ya que la reforma nacional – en algunos casos, su ausencia – acometida en los Estados miembros de la UE había evitado compromisos anteriores. Al fin, ambas series de negociaciones sectoriales tuvieron lugar en un entorno de formulación de políticas que resultaba esencialmente favorable. En febrero de 1997, lograron compromisos importantes en materia de telecomunicaciones; los relativos a los servicios financieros se alcanzaron en diciembre de 1997. Ello no significa que los compromisos se forzaran mucho más allá del *statu quo* práctico, pero el entusiasmo por la liberalización era tal en aquel momento que el mero hecho de asegurar las condiciones vigentes para las inversiones y las reglamentaciones ya era un resultado que merecía la pena. La posterior crisis financiera de Asia logró que algunas instituciones reguladoras cuestionasen la necesidad de los compromisos vinculantes del AGCS, pero ya era tarde.

3. Ocurrió lo mismo en diciembre de 1996 con el ATI que, a pesar de no figurar en el programa incorporado de la Ronda Uruguay, se podría haber tomado como una prueba más de que unas negociaciones limitadas sobre elementos de la economía “moderna” podrían tener éxito perfectamente al margen de un amplio programa multilateral. Por desgracia, lo “moderno”, a efectos de las negociaciones sobre comercio, no incluye la agricultura. Por tanto, dado que un amplio y poderoso grupo de miembros de la OMC consideraba que la liberalización del comercio de productos agrícolas podía ser el beneficio más valioso de todos los que pudieran aportar las negociaciones a nivel multilateral (además de un proceso de recuperación retrasado hace tiempo en lo que respecta a las normas y el acceso a los mercados para los productos industriales), limitarse a poner el acento en los sectores más avanzados y más “factibles” de la economía mundial nunca llegó a ser una verdadera opción.

B. En la actualidad, parte del programa posterior a 1994 sigue sin solución

4. En cualquier caso, el programa incorporado existía. Aunque esto significaba principalmente retomar las negociaciones sobre la agricultura y los

servicios desde el año 2000, había, de hecho, más de 30 elementos; muchos de ellos eran importantes y aún no están resueltos en 2009. Las principales esferas del trabajo en curso incluían la revisión del ESD; la terminación del AGCS con normas sobre las reglamentaciones nacionales, las subvenciones, la contratación pública y un posible mecanismo de salvaguardia; la armonización de las normas de origen; y el registro de IG para los vinos de conformidad con los ADPIC. No hubo compromiso para retomar las negociaciones sobre productos industriales, pero algunos negociadores creían que este ámbito esencial de la actividad del GATT, en el que aún quedaba mucho por lograr, se podría omitir si se fuese a hacer un intento serio de asegurar avances en el comercio de productos agrícolas.

5. En la práctica, una nueva serie de cuestiones relacionadas con el programa incorporado de la Ronda Uruguay surgió tras la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996; se trataba del llamado programa de “aplicación”. Esta extensa lista de peticiones de los países en desarrollo se centró en gran medida en lograr una mayor efectividad de las condiciones del trato especial y diferenciado del Acuerdo de Marrakech y, en algunos casos, en añadir otras nuevas. Son muchos los países en desarrollo que han atravesado graves dificultades para cumplir las condiciones y los plazos establecidos, principalmente, en relación con los ADPIC, las MSF, los OTC, las MIC y los acuerdos sobre valoración en aduanas. Por tanto, en los días posteriores a la Ronda Uruguay, la aplicación pasó a ser la reivindicación de los países en desarrollo. Además, consideraron que los países desarrollados no habían estado a la altura de las expectativas en cuanto a nuevas oportunidades de acceso a los mercados para los miembros más pobres de la OMC. En el período previo a la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, la lista del programa incorporado pasó a ser una consideración fundamental, en particular para los países en desarrollo, para asegurar las condiciones de inicio de una nueva ronda.

C. ¿Habría sido diferente con una nueva estructura?

6. En 1996, ya había mucho por hacer. La OMC tenía un año de vida y su recién estrenado sistema de solución de diferencias ya estaba inundado de casos. La propia institución se estaba acostumbrando a la situación, aunque la estructura de adopción de decisiones no le fuera en absoluto desconocida: era casi una réplica de las estructuras de negociación de la Ronda Uruguay. Esto es algo que, en retrospectiva, pudo ser un error; la necesidad de no complicar el final de las negociaciones en 1993 convenció a los directivos del GATT de que se podían evitar las cuestiones sobre la jerarquía y los mandatos de los futuros órganos de delegados, así como la posibilidad de incorporar un consejo de administración y/o un grupo consultivo. ¿Se podrían haber facilitado las negociaciones, como algo distinto a la adopción de decisiones formal, a través de una estructura diferente o con alguna leve innovación en los procedimientos? Por lo que respecta a Doha, es posible que nunca lo sepamos. Sin embargo, resulta irónico que fuera el conocido como “Informe Sutherland”², de 2004, el que reavivase este debate. En

² *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio. Informe del Consejo Consultivo al Director General Supachai Panitchpakdi*, Organización Mundial del Comercio, 2004. Peter Sutherland era Director General del GATT cuando concluyó la Ronda Uruguay.

aquel momento, los negociadores estaban demasiado seguros del éxito inminente de las negociaciones de Doha como para tomarse las propuestas en serio.

7. Sin embargo, a finales de la década de 1990 fueron surgiendo otras presiones que minaron la capacidad de la OMC para acometer de un modo efectivo incluso el mismo programa incorporado sobre el que se había comprometido. Una de las presiones más importantes fue la del movimiento antiglobalización y la aparición de ONG capaces de influir en las decisiones adoptadas en las capitales sobre la política comercial. El momento definitivo en la evolución de este cambio de escenario fue el fracaso del AMI en la OCDE. Esta iniciativa, mal concebida en todas sus dimensiones y negociada en gran parte en secreto, habría aportado normas muy estrictas para disciplinas jurídicamente exigibles con las que proteger los derechos de los inversores. Aunque no contenía medidas sobre el trato especial y diferenciado, la clara intención de los redactores fue atrapar a los países en desarrollo ejerciendo influencia en las políticas mundiales de inversión. Las obligaciones de los inversores eran casi inexistentes. La inevitable respuesta fue probablemente la campaña más notoria y efectiva jamás sufrida por una organización internacional y coordinada por ONG y, posteriormente, también por algunos gobiernos (Francia se retiró y posteriormente lo hizo el Canadá).

D. El Desastre del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) y el Legado de Seattle

8. El final definitivo del AMI se produjo sólo un año antes de la reunión de Seattle y su desaparición envolvió los preparativos de la Conferencia Ministerial. Tuvo varias repercusiones importantes en Ginebra. En primer lugar, hizo que todas las disciplinas comerciales relacionadas con la inversión, en particular el AGCS, fueran cada vez más criticadas. Este elemento se incorporó a una inacabable campaña contra el AGCS y se basaba en conceptos equívocos sobre las consecuencias del Acuerdo en la libertad de los gobiernos para regular servicios públicos como el agua, la salud y la educación. En segundo lugar, puso en peligro la pretenciosamente denominada “Ronda del Milenio”, ya que proponía un programa de negociaciones (enérgicamente promovido por la Comisión de la UE) con un acuerdo sobre inversiones y posibles disciplinas de comercio en ámbitos políticos relacionados, en particular en la competencia. En tercer lugar, hizo que las ONG pudieran probar, y lograran cierta credibilidad en, la lucha contra las instituciones económicas mundiales más respetadas e intocables hasta el momento; su repercusión se haría sentir posteriormente tanto en el Banco Mundial como en el FMI. La OMC era la siguiente en la lista porque tenía un nuevo programa sobre la mesa de negociaciones que se podía interpretar como otro asalto a los derechos de los países en desarrollo.

9. ¿Fracasó entonces la reunión de Seattle por la presión de las ONG y de los fervientes manifestantes? La respuesta en su momento fue negativa; la reunión se preparó y se gestionó de una manera muy deficiente y se enfrentó con la política electoral de los Estados Unidos (EE.UU.). Los países en desarrollo se rebelaron ante la falta de transparencia en el proceso de adopción de decisiones. Incluso el entonces Comisario de Comercio de la UE y actual Director General, Pascal Lamy, calificó los métodos de la OMC como “medievales” y afirmó que sus procedimientos y normas no podían soportar “el peso de su cometido”; no había

modo de estructurar y dirigir los debates de los 146 miembros de entonces de manera que se pudiera llegar a un consenso. Era necesario “modernizar” la toma de decisiones.

10. En retrospectiva, la cuestión no era tan sencilla. La trascendencia real del fracaso del AMI fue el repliegue de la mayor parte de los gobiernos de la OCDE en su compromiso con las instituciones económicas multilaterales y en su buena disposición para asumir riesgos políticos al firmar nuevos compromisos dinamizadores. Tony Blair, Primer Ministro del Reino Unido en aquel momento, es un claro ejemplo de un dirigente que creía profundamente en el multilateralismo y la liberalización del comercio pero que, tras el AMI y Seattle, apoyaba únicamente de palabra los esfuerzos de la OMC. Los sucesivos dirigentes alemanes fueron más de lo mismo. Aquel cambio nunca se ha invertido. El rechazo de los dirigentes de los países desarrollados de aceptar un precio político por un acuerdo de Doha tiene su origen en aquella experiencia. Seattle no llegó al caos por eso, pero el constante fracaso de las negociaciones de Doha es, en parte, su legado.

II. La Evolución de la OMC

A. Delirios de Grandeza

11. Por supuesto, el desbarajuste de Doha no se puede atribuir sencillamente a la cobardía política frente al activismo de las ONG. Sin embargo, muchas de las otras causas y de los posibles culpables de ese período se pueden identificar con anterioridad al inicio de las negociaciones de Doha en 2001. El carácter de la institución cambió tras su fundación en 1995. El GATT, que era en esencia tecnocrático y discreto, pasó a ser un organismo más grandioso y politizado. Es probable que su segundo Director General, Renato Ruggiero, tuviera razón al contemplar la OMC como un instrumento nuevo y positivo de “gobernanza mundial”; es probable que se equivocara al conducirla hacia una filiación *de facto* con la familia de las Naciones Unidas. Es evidente que la institución comenzó a comportarse como las Naciones Unidas. En Ginebra, la consecución de acuerdos llegó en cierto modo a quedar excluida para dar paso a un compromiso sin límites, un debate doctrinario y la desconexión total del mundo real del comercio, que es la verdadera vocación de la OMC. Desde aquel momento, el debate parece haberse limitado al entorno de Ginebra, y nunca con tanta intensidad como en este momento de profunda crisis económica mundial en que, a excepción de la comunidad internacional del comercio, son muchos los que consideran que la institución del comercio mundial tiene poco que ofrecer (por supuesto, no Doha)³.

12. En 1999, la cuesta abajo debía haber resultado obvia y preocupante. La incapacidad incluso de decidirse por un sustituto de Ruggiero fue ya bastante negativa; el acuerdo fue el peor al que se podía haber llegado (Mike Moore ejercería su cargo durante tres años y Supachai Panitchpakdi le sucedería para ejercer durante otros tres), ya que ninguno tuvo una oportunidad real de hacer una aportación efectiva o duradera. Al mismo tiempo, la desventaja de una

³ Véase Overseas Development Institute (ODI), Opinion 126, *Pursuing a Doha Trade deal is a low priority*, febrero de 2009.

“organización impulsada por sus Miembros”, como se reconocía en el Informe Sutherland, dio como resultado un esfuerzo consciente y afín de las delegaciones para disminuir la influencia de la Secretaría, lo que sentó las bases de procesos de negociación sin estrategia, ni orden, ni dirección. De hecho, tal y como apunta el Informe Sutherland *“una cierta disminución del papel de la Secretaría de la OMC, que anteriormente había ayudado a proporcionar un claro sentido de dirección al sistema [...] y ha tenido la capacidad de sugerir propuestas creativas en los procesos de negociación del GATT y de la OMC [...] que a veces parece menos bien acogida ahora que antes”*. Esta situación sólo ha llegado a corregirse en parte alrededor del año pasado, pero, por desgracia, con escasos resultados.

13. Otra consecuencia de hacer de las negociaciones de Doha la principal prioridad y, prácticamente, la única actividad ha sido que se ha impedido el funcionamiento rutinario de la OMC, es decir, el trabajo de los comités y otros organismos de la OMC. En el mismo sentido, tal vez sea la falta de progreso en las negociaciones lo que se ha interpuesto en la convocatoria de la Conferencia Ministerial, cuya importancia para cumplir con el mandato de la OMC no se debe subestimar. De hecho, el Artículo IV del Acuerdo de Marrakech establece que *“se establecerá una Conferencia Ministerial, compuesta por representantes de todos los Miembros, que se reunirá por lo menos una vez cada dos años. [...] La Conferencia Ministerial desempeñará las funciones de la OMC y [...] tendrá la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales...”* La última Conferencia Ministerial fue la celebrada en Hong Kong en 2005.

14. No obstante, aunque pertenecen al ámbito de la gestión, todas estas cuestiones son importantes. Otras circunstancias se confabularon para desembocar en lo que se convertiría en el fango de las negociaciones de Doha. Tal vez los dos asuntos clave fueran China y el desarrollo.

B. El Factor China

15. Las negociaciones sobre la adhesión de China fueron las más duras y largas de la historia. Culminaron en un acuerdo relativamente poco sólido con la UE y en lo que, superficialmente y en aquel momento, parecía un acuerdo mucho más estricto con Washington al final del mandato de Bill Clinton. No cabe duda de que Beijing aceptó una serie de compromisos sin precedentes, a pesar de que algunos de los borradores negociados a nivel bilateral han resultado ser menos claros de lo que pretendieron los EE.UU. El acuerdo de adhesión se firmó en Doha en 2001 durante la presentación de la nueva ronda comercial.

16. En aquel momento, nadie pensó que las negociaciones de Doha se prolongarían tanto (la Declaración de Doha pretendía que hubiera acuerdo a finales de 2004); tampoco nadie fue consciente de lo dinámica – por no decir, abrumadora – que sería la repercusión de China en el comercio internacional en los años posteriores. Ahora, la consecuencia está clara. Siete años después, ya se ha aplicado la mayor parte de los compromisos de China. La preocupación por la competencia de China es importante, tanto en países desarrollados como en desarrollo, y prácticamente todo el mundo teme nuevas incursiones de China en sus mercados debido a las reducciones arancelarias de Doha. Las necesidades políticas de las capitales de muchos miembros de la OMC sólo se verán

satisfechas con una gran aportación adicional por parte de Beijing (en particular en el ámbito de los servicios y la agricultura, así como en el de los ADPIC). Naturalmente, China continúa insistiendo en que ya ha hecho su aportación; y más que la mayoría.

C. La Contradicción del “Desarrollo”

17. En la práctica, la dimensión del desarrollo de Doha también fue un desafío fundamental más que un simple objetivo aceptado en general. Una vez más, es necesario volver al origen de la cuestión, que se encuentra en gran medida en la idea de que en las rondas comerciales anteriores se ignoraron los intereses de los países en desarrollo. Ésta pasó a ser una postura tan frecuente en el período posterior al final de la Ronda Uruguay, hecha pública por importantes ONG para el desarrollo, que incluso los sucesivos directores generales de la OMC la adoptaron como consigna. En realidad, era una reivindicación discutible, y apenas novedosa.

18. Los motivos para establecer condiciones especiales para los países en desarrollo se han defendido desde los inicios del GATT. De hecho, una mirada general a las actas de las Conferencias Preparatorias para una Organización Internacional del Comercio de finales de la década de 1940 revela que la India defendía los mismos puntos que defendió en 2008 respecto a la necesidad de salvaguardar los intereses de los agricultores en las salvaguardias especiales para la agricultura. El Brasil defendió casi los mismos argumentos respecto a los aranceles industriales. La Parte IV del GATT se incorporó en la década de 1960 para sentar las bases del trato especial y diferenciado. No obstante, entonces igual que ahora, siempre ha existido una dicotomía entre las distintas ideas sobre la dimensión del desarrollo del sistema multilateral de comercio. Es evidente que las normas en sí (tanto del GATT como de la OMC) se redactaron para reflejar la idea de que la apertura de los mercados, aunque progresiva, creará crecimiento económico y fomentará la inversión. La idea alternativa – muy promovida en las décadas de 1960 y 1970 y de nuevo a finales de la de 1990, y en el período cercano al inicio de las negociaciones de Doha – mantiene que es necesario proteger a los países en desarrollo de los momentos difíciles de la liberalización y de las presiones de la competencia todo el tiempo que sea posible. La mayor parte de los economistas puede defender que la experiencia, al igual que la teoría, demuestra que la primera postura es correcta, pero que, con frecuencia, los intereses especiales y las políticas electorales se acercan más a la segunda.

19. El Programa de Doha se consolidó sobre esta dicotomía y no ofrecía modo alguno de resolver las tensiones internas resultantes. En 2001, Pascal Lamy, como Comisario de Comercio de la UE, y Robert Zoellick, Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales (USTR) en aquella época trabajaron de manera intensa con otras personas para lograr un paquete que, en esta ocasión, se había preparado mejor en Ginebra. El resultado fue una “ronda de desarrollo” (más en concreto, un “programa de trabajo”), con un texto adornado con cuantiosas referencias al trato especial y diferenciado y al soporte técnico. Parecía, o se tomó como, una “ronda vana”, no sólo para los PMA, sino también para la mayor parte de los países en desarrollo. Desde la perspectiva de que semejante resultado nunca se podría lograr en el plano político, el enfoque se consideró erróneo. Sin embargo, en el mundo inmediatamente posterior al 11 de

septiembre, con una gran necesidad de demostrar que el multilateralismo podía funcionar, prácticamente todo subterfugio hubiera parecido justificado.

D. Las economías emergentes complicaron la dimensión del desarrollo

20. Tal vez, si las negociaciones se hubieran desarrollado en un plazo breve y con una ambición limitada se habría podido lograr algo parecido a un paquete de desarrollo sencillo y unilateral. Para ello hubiera sido necesario abandonar la inversión, contar con políticas de competencia y transparencia en la contratación pública – como sucedió de todos modos en Cancún – y permitir la posibilidad de desarrollar posteriormente un programa de negociaciones más amplio y de mayor alcance. Sin embargo, en la práctica no sólo se iban ampliando continuamente los plazos, sino que también aumentó el nivel de ambición por el resto del mandato, primero en el ámbito de la agricultura y después en el del AMNA. Era inevitable: el extraordinario crecimiento de las economías emergentes, en particular China, el Brasil y, en menor medida, la India, como centrales generadoras de comercio y servicios, hizo que cada vez resultase más difícil vender a las grandes economías desarrolladas un paquete de desarrollo unilateral. Cuando el Grupo de Cairns y el G-20 declararon su interés por la agricultura, la UE, los EE.UU. y el Japón creyeron necesario un acuerdo mucho mejor para el AMNA y los servicios.

21. Ofrecer algo que mereciera la pena en el ámbito del AMNA y los servicios significó en realidad poner bajo presión a las tres grandes economías emergentes de gran rendimiento y, preferiblemente, a la ASEAN, Sudáfrica, la Argentina, México y algunos más. Con ello, la negociación de Doha se convirtió en una ronda comercial más clásica. En esencia, el centro de atención fueron los mismos protagonistas que en rondas anteriores. Doha ya no buscaba nada nuevo ni orientado especialmente al desarrollo; en 2005-06 ya se había convertido en una confrontación tradicional. En su mayor parte, la UE se retiró de la línea de fuego de la agricultura, con lo que dejó a los EE.UU. solo ante las reivindicaciones sobre las subvenciones a la agricultura y con una actitud implacable respecto a las concesiones que necesitaba para conseguir el apoyo de las empresas y del Congreso y obtener algún resultado en Doha. Ésta ha sido la única dinámica real de las negociaciones en los últimos tres o cuatro años.

E. Europa conserva su cortina de humo

22. Nunca se ha puesto a prueba realmente la posición de la UE. ¿Apoyarían Francia, Irlanda y los Estados miembros del Sur de Europa un paquete de Doha con la misma facilidad que da a entender la Comisión? ¿Se ha preparado con suficiente antelación el terreno para la ampliación de los contingentes arancelarios, que de lo contrario podrían afectar gravemente al sector bovino y al de los productos lácteos? Dado que el consumo de alimentos – en particular en el sector del mercado de costo elevado – será con toda probabilidad una víctima de la recesión, ¿será políticamente vendible *cualquier* nueva concesión sobre acceso a los mercados? ¿Puede el Presidente Sarkozy presentarse ante los grupos de presión agrícolas de Francia sin algo convincente sobre las indicaciones geográficas? De hecho, el señor Sarkozy ya ha anunciado su deseo de realizar una revisión básica de la PAC antes de 2012, momento en el que expira el

presupuesto actual; esto indica que está preparado para promover la reforma, pero no necesariamente una reforma favorable para la OMC.

23. Resulta más fácil definir las realidades políticas en el caso de los Estados Unidos que en el de la UE. No cabe duda de que gran parte del sector agrícola desea llegar a un importante acuerdo sobre el acceso a los mercados en las negociaciones de Doha. No obstante, los productores que tradicionalmente recibían protección y subvenciones (para productos lácteos, azúcar, cacahuetes, harina, cereales alimenticios y algodón, entre otros), muestran poco entusiasmo respecto a lo que hay sobre la mesa en Ginebra. Ahora, los agricultores que se han centrado en la producción de biocombustibles – pero a quienes ha afectado profundamente el reciente desplome de los precios del petróleo crudo – están preocupados por los cambios en materia de aranceles, ya que pueden llegar a verse ahogados por la competitividad de los productos brasileños. Por consiguiente, para la comunidad agrícola de los EE.UU., todo resultado de Doha que no aporte como mínimo una significativa apertura del mercado estará condenado al fracaso por el desinterés general y, en el mejor de los casos, la falta de atención del Congreso.

F. La Indiferencia del Sector Privado

24. Esto nos lleva a otra línea divisoria fundamental en las negociaciones de Doha. Aparte de algunos ambiciosos ministros de comercio y exteriores, ¿ha habido alguien que realmente deseara Doha en algún momento? Eran pocos los países en desarrollo a los que les gustaba la idea, pero se consiguió – o compró – su aquiescencia. La mayor parte hubiera preferido digerir y aplicar los resultados de la Ronda Uruguay con tranquilidad, sin nuevos desafíos. El sector privado de los países de la OCDE se ha mostrado, cuanto menos, escéptico. A diferencia del apoyo que brindaron a la Ronda Uruguay, que se basaba en una idea muy clara de la necesidad de reconstruir el GATT para que el sistema multilateral no fracasara, las principales empresas industriales de Europa, América del Norte y el Japón sólo han prestado atención a Doha de palabra. Son pocos los que han considerado que era importante para sus estrategias comerciales o de inversión. Hasta hace muy poco, parecía que la dinámica de la mundialización tenía poco que ver con la formulación de políticas en el plano nacional. Cuando la legislación y las reglamentaciones locales se interponían en el camino de sus planes de expansión, las grandes compañías se limitaban a negociar directamente. Como es natural, los principales productores agrícolas y quienes comercian con productos básicos han tenido cierto interés, pero incluso éstos han visto prosperar su rendimiento a escala mundial en ausencia de resultados en Doha. En verdad, algunas empresas de servicios han sido grandes promotoras de las negociaciones de Doha, en particular las empresas de seguros y de valores, los bancos, los proveedores de energía eléctrica y algunos operadores de telecomunicaciones. No obstante, también ellos han disfrutado de un decenio de plenitud en el acceso a los mercados y las oportunidades de inversión en todo el mundo sin que hubiera asomo de Doha.

25. En la actualidad, las actitudes del sector privado respecto a las negociaciones de Doha son diversas y confusas. Las compañías mundiales son conscientes de que pueden estar perdiendo su intocable derecho de acceso a la economía mundial. El miedo a una espiral imparable de proteccionismo convence

a los directivos de que la OMC es necesaria y que es preciso apoyarla. No obstante, dar el salto para hacer que la recuperación de la recesión – o evitar una depresión mundial semejante a la de la década de 1930 – se corresponda con una Ronda de Doha satisfactoria es para ellos un ejercicio de imaginación. Casi todos están convencidos de que el AMNA no será una gran aportación, aunque ya saben que una reducción de los aranceles consolidados en la OMC es un seguro que, de hecho, resulta muy valioso contra futuras subidas de los aranceles, en particular en los principales mercados emergentes. El sector de los servicios aún recibe el ferviente apoyo de los entusiastas; sin embargo, su clamor se ahoga con la reacción enérgica del público y las políticas contrarias al sector financiero y con la idea de que todo aquello que implique que los gobiernos aumenten la desreglamentación o que abran los servicios públicos a la competencia es una zona prohibida en el futuro inmediato. Aún cabe la posibilidad de que la liberalización autónoma sea la respuesta de algunos gobiernos a la recesión; pero apenas se puede garantizar que dicha liberalización se convierta en compromisos consolidados en la OMC.

III. Mirando hacia el Futuro

A. Volver a aprender el arte de conseguir acuerdos

26. Se puede decir que la Ronda de Doha se ha visto más sacudida por el entorno político y económico del exterior que la mayor parte de las demás rondas comerciales. Ni su punto de partida, un momento de integración extraordinaria de la economía y la expansión del comercio en todo el mundo, ni su línea de llegada, tal vez la peor recesión que se recuerda, han sido favorables. En términos generales, la economía real ha pasado por alto o ha ignorado estas negociaciones. Al mismo tiempo, los miembros de la OMC no siempre han apoyado sus propios esfuerzos en Ginebra con juicios sensatos sobre el procedimiento y el proceso.

27. Se han perdido muchos años mientras las negociaciones de Doha atravesaban sin dificultad un período de inclusión y de apertura. Sin lugar a dudas, el “nuevo” enfoque atrajo gran cantidad de propuestas y las reuniones participativas y abiertas de los grupos de negociación generaron grandes debates cuando fue necesario, lo que facilitó una participación más activa de los países en desarrollo que antes eran totalmente ajenos a las negociaciones comerciales multilaterales. Lo que no hicieron fue aportar acuerdos o hacer más factible el ambicioso programa de la ronda. La primera vez que un presidente de negociaciones intentó que el proceso avanzara de manera considerable (el documento sobre modalidades de la agricultura presentado por el primer presidente de las negociaciones sobre agricultura, Stuart Harbinson, en 2003), el rechazo fue prácticamente instantáneo. Si las delegaciones no se hubieran precipitado tanto en aquella ocasión, ¿podrían haber sido las negociaciones de Doha esencialmente diferentes? Nadie puede afirmarlo con certeza, pero no está claro que los elementos actualmente a disposición sean mucho más beneficiosos (desde el punto de vista ofensivo o defensivo) que la iniciativa de Harbinson.

28. La inclusión quedó abandonada en gran medida tras el fracaso de Cancún. El G-20 se había erigido como participante permanente, con el Brasil como

portavoz. Sus incongruencias internas apenas importaban, ya que las negociaciones se encontraban de nuevo cerca del punto muerto. La principal repercusión del grupo fue permitir que surgieran modalidades de negociación muy selectivas, en su mayor parte fuera de Ginebra. El G-4 hizo lo que pudo, seguido por el G-5, el G-6 y demás. El proceso se detuvo en la sede de la OMC mientras los ministros de estas fraternidades herméticas se reunían para resolver sus diferencias. De hecho, en algunos momentos hubo más que sospechas de que lo que se estaba solucionando estaba relacionado con los resultados que podrían obtener sólo esos miembros, y no con un acuerdo político que pudiera servir de base para un acuerdo en Ginebra.

29. En cualquier caso, no funcionó. Cada vez resultó más evidente que las únicas personas capaces de dirigir los procesos de la agricultura y el AMNA, aunque fuera a un ritmo lento, eran los presidentes de los grupos de negociación. Se puede decir que los ministros no facilitaron en ningún momento a los presidentes aportaciones que pudieran marcar una diferencia, al menos en un sentido positivo. De hecho, tras un prolongado contacto personal con los ministros del G-6, uno de los presidentes los describió como uno de los grupos más disfuncionales que había conocido en su vida. Dos embajadores sucesivos de Nueva Zelanda, Tim Groser y Crawford Falconer, lograron con gran esfuerzo que las negociaciones siguieran adelante, para lo que combinaron una extraordinaria habilidad para asumir riesgos y un dominio de la materia que nunca consiguieron los ministros. Este logro se consideró un avance progresivo de los textos sobre las modalidades; de hecho, nunca ha sido más que una opinión general sobre lo lejos que era prudente llegar, fase por fase; un tipo de progreso por desgaste por el que casi todo el mundo está eternamente agradecido. Se ha invertido demasiado tiempo, pero los optimistas dirían que prácticamente ya se ha conseguido el acuerdo sobre agricultura. Por desgracia, que sea cierto – y esto es, cuanto menos, discutible – no significa nada mientras se sigan interponiendo en el camino el AMNA, las normas y las IG.

B. ¿Demasiadas fórmulas?

30. Todo lo negociado hasta el momento es frágil. Es un castillo de naipes inestable basado en fórmulas y excepciones a las fórmulas. En este sentido, las negociaciones de Doha también difieren radicalmente de las de rondas anteriores. Incluso la Ronda de Tokio, que fue la primera manifestación de la “fórmula suiza”, se resolvió únicamente tras las importantes y decisivas negociaciones bilaterales entre los principales actores respecto a las peticiones y ofertas. La afirmación de que en Doha no se podían aplicar técnicas de negociación tan clásicas con una OMC de 153 miembros se aceptó sin ser cuestionada. Lo que nunca se ha llegado a explicar de manera satisfactoria es por qué funcionaron en la conclusión de la Ronda Uruguay, con casi 100 miembros del GATT (aunque sin China), y no en Doha. Además, si la percepción de la ambición que tienen la UE y los EE.UU. se reduce realmente a lo que están dispuestos a poner sobre la mesa el Brasil, la India y China, ¿hay una vía mejor que las peticiones y ofertas para asegurar algo que merezca la pena?

31. La obsesión por las fórmulas ha tenido más de una consecuencia. Ha puesto a todos al mismo nivel. Los PMA tienen un pase casi gratuito, pero las economías pequeñas y vulnerables, que no son PMA, han tenido que negociar

sus exenciones o condiciones especiales, al igual que los miembros de reciente adhesión y los miembros de muy reciente adhesión. Estos acuerdos, aunque no se han finalizado del todo, van en contra de los esfuerzos por lograr nuevos compromisos significativos por parte de China, un requisito fundamental para las grandes economías desarrolladas. Los miembros de acuerdos comerciales regionales entre países en desarrollo, como la SACU y el MERCOSUR, han solicitado cierto trato especial, al igual que varios países que consideran injusta la aplicación de condiciones uniformes basadas en el trato especial y diferenciado respecto a sus circunstancias particulares. Todos estos grupos tienen reivindicaciones o necesidades justificadas. No obstante, tras la conclusión de las negociaciones de Doha, la OMC se enfrentará a una diferenciación entre los miembros que será importante para el futuro (y, por supuesto, sentará precedentes) y, tal vez, inútil.

C. ¿ Estamos todavía a tiempo?

32. Sin embargo, al final todo se reduce a una única reflexión. A pesar de los errores casi fatales del programa original de Doha, a pesar de la incoherencia política del proceso de negociación de los últimos siete años, a pesar de los objetivos de desarrollo confusos y, en gran medida, impracticables, ¿se puede lograr un resultado apropiado para este momento problemático de la historia que sea capaz de estimular el comercio global y frenar los instintos proteccionistas que ya están aflorando?

33. Al igual que ocurre con los demás aspectos de la esfera económica actual, ésta es casi en su totalidad una cuestión política. Si los dirigentes políticos, en particular el G-20 a principios de abril de 2009, están realmente convencidos de que Doha puede servir de ayuda frente a la crisis actual, tendrán que hacer algo más que emitir un comunicado a tal efecto. ¿Qué opciones tienen? En primer lugar, pueden limitarse a asumir la situación tal como es y solicitar una conclusión que se atenga o se sitúe por encima de los niveles de ambición actuales. Si lo hacen, tendrán que reconocer que no se han resuelto los problemas fundamentales de las negociaciones de Doha, que continuarán frustrando incluso la voluntad política genuina. Si el siguiente fracaso no es el de las salvaguardias especiales para la agricultura ni el de las iniciativas sectoriales del AMNA, será de otro tipo.

34. En segundo lugar, en su reunión de Londres, el G-20 podría condenar Doha al olvido al ignorarla por completo; es un resultado posible. La nueva Administración de los EE.UU. está lejos de haber sopesado lo que puede significar un nuevo compromiso en Ginebra; las elecciones que se celebrarán en la India en abril/mayo impedirán que Nueva Delhi sea más progresista; los europeos seguirán enfrentándose por las ayudas estatales a las industrias y bancos dañados (y en noviembre aparecerá una nueva, y reducida, Comisión Europea); y China no necesita más que un *statu quo* en las iniciativas proteccionistas de sus mercados clave. En todo caso, es muy probable que toda la atención de la reunión del G-20 de abril se centre en la reforma del sistema financiero internacional, no en el comercio.

35. Esto da lugar a una tercera opción; un resultado menor que transmitiría un mensaje político creíble a los mercados, pero no situaría a los gobiernos ante la

tesitura de tener que defender lo indefendible ante un público y unos parlamentos escépticos. Todos y cada uno de los dirigentes del G-20 tendrán que decidir cuánto están dispuestos a ceder para asegurar un acuerdo. Es probable que eso signifique eliminar, no añadir, objetivos de negociación. ¿Son las IG una prioridad real en la actualidad? ¿Podríamos seguir adelante sin disposiciones definitivas sobre la “reducción a cero” en el acuerdo antidumping? ¿Podríamos no aceptar que lo que está ahora sobre la mesa en cuanto a ayuda interna a los agricultores es prácticamente lo mejor que se puede conseguir? ¿Pueden realmente China y la India tomar nuevas iniciativas en el sentido de la liberalización en un momento en el que el impacto de la recesión amenaza con destruir la estabilidad social? ¿No merecería la pena una simple reducción de los aranceles consolidados hasta situarlos cerca de los derechos aplicados en un momento de intensas presiones proteccionistas? ¿Resulta importante un acuerdo sobre subvenciones a la pesca en un momento en el que los gobiernos de los países desarrollados de todo el mundo están inyectando dinero a los sectores en dificultades de sus economías? ¿Es éste el mejor momento para ir en busca de nuevas e importantes oportunidades en los servicios financieros o de otro tipo?

36. En otras palabras, ¿no sería mejor reducir paulatinamente los, en ocasiones ya, reducidos niveles de ambición para, al menos, obtener algún resultado en Doha? No será fácil; muchas demandas y expectativas son inalcanzables – en casi todos los casos. Si no se abandonan, la OMC y las negociaciones de Doha, pueden llegar a hundirse.

D. Un salto cuantitativo hacia algo relevante y factible a corto plazo

37. ¿Cómo se puede lograr esto? En primer lugar, los negociadores y sus asesores tendrían que acostumbrarse a la idea de que no lograrán todos los objetivos por los que han luchado durante tanto tiempo. En segundo lugar, el Director General, u otra tercera parte neutral y respetada, recibiría instrucciones para la elaboración de un proyecto completo del acta final en el que tendría que eliminar todo aquello que no tuviera un valor inmediato para la recuperación de la economía mundial y suprimir la complejidad innecesaria de los textos de las modalidades para el AMNA y la agricultura. Esto implicaría sustituir gran parte del trato especial y diferenciado por una vía libre para los países en desarrollo. No obstante, la idea es abrir el camino para, digamos, seis meses de negociaciones bilaterales de peticiones y ofertas sobre el acceso a los mercados entre los principales autores del comercio internacional.

38. La historia de la OMC de los últimos diez años debería sugerir que éste es el resultado óptimo del Programa de Trabajo de Doha. Puede resultar decepcionante para los entusiastas comprometidos (o para quienes desean evitar un acuerdo a toda costa), pero la OMC sobreviviría y recuperaría al fin su condición como el lugar ideal para una valiosa cooperación y negociación multilateral en el ámbito del comercio.

39. Existe un riesgo real de que Doha sea la primera ronda comercial que fracase en la era del GATT/OMC. En general, un fracaso semejante podrá ser lamentable, pero no representará una amenaza para la existencia del comercio internacional. En la crisis económica actual, indicaría un peligro añadido. Pero,

incluso para llegar a una conclusión en parte exitosa, los gobiernos tendrán que hacer que sus negociadores salgan del callejón sin salida en el que llevan años varados. No bastará con unos avances acumulativos interminables en los textos sobre las modalidades. Será necesario un salto cuantitativo hacia un nuevo concepto de la ronda, y pronto.

Acrónimos

ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversiones
AMNA	Acceso a los Mercados para los Productos no Agrícolas
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ATI	Acuerdo sobre Tecnología de la Información
EE.UU.	Estados Unidos
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Naciones Unidas
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PAC	Política Agrícola Común
PMA	Países menos adelantados
SACU	Unión Aduanera del África Meridional
UE	Unión Europea
USTR	Representante de los Estados Unidos para cuestiones comerciales