



# TRANSACCIONES INTERNACIONALES: DEL GATT A LA OMC

*Ramón Tamames*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

En la difícil economía de postguerra, la *Carta de La Habana* de 1947, promovida por las Naciones Unidas, abrió cauce a las primeras negociaciones comerciales contra el bilateralismo proteccionista generado por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial (1929/1945). Para ello sirvió de marco el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas Aduaneras, GATT, una iniciativa occidental a partir de la referida Carta, en la que no participaron ni la URSS ni su órbita de países. Con cuyas tratativas se contribuyó progresivamente a rebajar las barreras arancelarias y suprimir los contingentes, y a dismantelar otras medidas obstructivas del comercio mundial; que se hizo mucho más activo gracias a ocho sucesivas rondas de negociación, al final de las cuales, el GATT se transformó, en 1995, en Organización Mundial de Comercio (OMC/WTO). De modo y manera que, actualmente, la OMC rige los más diversos aspectos de la globalización: comercio de energía, materias primas, productos manufacturados y agrícolas; movimiento de capitales; derechos de propiedad intelectual e industrial; servicios de todo tipo y especialmente financieros; y TIC. Sin que haya alternativa a ese progreso de la globalización que parece definitivamente irreversible.

## Abstract

*In the difficult post war period, the Havana Chart, 1947, promoted by the United Nations, opened the possibility of the first commercial negotiations to reduce the previous bilateralism that protected national productions. That was done in the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, as a western mechanism derived from the Chart; that neither the URSS nor the other socialist countries did enter. Thus, gradually, GATT permitted to rebate tariffs and other barriers to international trade; through eight global rounds of negotiations, at the end of which, 1995, the GATT trans-formed itself in a new platform, the WTO, World Trade Organization. Which has much broader ruling and supervising capacities than the General Agreement; including com-merce of energy, agricultural products and manufactures; capital movements; intellectual and industrial property rights; all kind of financial services and specially finance; and TICs. In other words, WTO is at present the most open and useful platform for an economic globalization, that appears as absolutely irreversible.*

## 1. Protección y arancel de aduanas

En la generalidad de la economía de mercado, el arancel de aduanas es una de las principales instituciones del comercio exterior. En él figuran los tipos impositivos (en tanto por ciento *ad valorem*, sobre el valor de las mercancías), que gravan los productos extranjeros en el momento de su entrada en el mercado nacional a través de las aduanas. Según el nivel del impuesto, que es diferente para los distintos productos incluidos en la tarifa arancelaria, se facilita (derecho nulo o bajo), o dificulta (derecho alto) la entrada de productos del exterior. De modo que el arancel puede ser de tendencia librecambista si favorece el libre comercio, o proteccionista, si tiende a reservar el mercado nacional a los productos domésticos.

La medición del grado de proteccionismo de un arancel de aduanas permite determinar el grado de competitividad de una cierta economía<sup>1</sup>, y en ese sentido, los países industriales más desarrollados suelen tener derechos arancelarios relativamente bajos, por lo menos para los productos industriales. Por el contrario, lo más usual es que en los países en vías de desarrollo (PVD), los derechos sean altamente protectores, para así fomentar dentro de sus mercados el proceso de industrialización a base de sustituir importaciones<sup>2</sup>. Además, en los PVD el arancel es uno de los mecanismos más importantes de obtención de ingresos para el erario.

<sup>1</sup> A este respecto es de gran interés el trabajo de Bela Balassa, cuya versión española fue publicada en *JCE*, n. 404, de abril de 1967. En el mismo número de *JCE* hay una excelente contribución de F. Pino a la mediación del grado de proteccionismo del arancel español entre 1961 y 1965.

<sup>2</sup> Pueden verse sobre este extremo algunas aportaciones personales en mis obras *Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano* (Panamá, 1966), *La República Dominicana y la integración de América Latina* (Buenos Aires, 1968) y *O Brasil e a integração de América Latina* (Buenos Aires, 1969).

Sin embargo, las aduanas no son la única forma de proteger el propio mercado. Existen también las barreras cuantitativas (contingentes bilaterales, cupos globales, licencia previa de importación, etcétera). Tales restricciones constituyen una traba por lo general más importante que los derechos aduaneros.

Durante la *era del librecomercio* (1848-1914), los aranceles de aduanas fueron el elemento básico de protección de los sistemas productivos nacionales, con niveles relativamente bajos en sus tarifas. Pero esa situación se vio modificada desde la primera guerra mundial (1914/1918), y sobre todo desde el comienzo de la Gran Depresión (1929) hasta la segunda guerra mundial (1939), cuando la incidencia de los aranceles se vio reforzada con restricciones cuantitativas y controles de pagos al exterior. Eso es lo que precisamente marcó el periodo más agudo del bilateralismo (relación entre las naciones una a una, en vez de multilateral), con un verdadero colapso del comercio mundial.

Centrándonos en el tema de los aranceles, el punto de inflexión hacia el máximo proteccionismo en 1930, año en que se publicó en EEUU el llamado arancel «Smoot-Hawley», que elevó los derechos de importación de EEUU. Por otro lado, la que por entonces era todavía primera potencia comercial del mundo –el Reino Unido–, ante la actitud de EEUU y otros países, reaccionó con la convocatoria de la Conferencia de Ottawa de 1932, en la cual se acordó un sistema de «preferencias imperiales», basadas en un principio simple y expresivo: «primero los productores nacionales, en segundo término los del Imperio Británico (dominios y colonias), y los últimos, los extranjeros»<sup>3</sup>. Ese sistema quedó fijado inicialmente por un período de cinco años (1932-1938), pero, tras el fracaso de la Conferencia Económica Mundial celebrada en Londres en 1933, los Acuerdos pactados en Ottawa se prorrogaron *sine die* y finalmente quedaron registrados en el GATT en el momento de firmarse el Acuerdo General (1947).

<sup>3</sup> Sobre la instauración y desarrollo de esas preferencias imperiales son muy apreciables dos obras; una de *Political and Economic Planning (Commonwealth Preference in the UK*, Londres, 1960) y otra de la *Economist Intelligence Unit (The Commonwealth and Europe*, Londres, 1960).

El período subsiguiente a 1933 fue de progresivo endurecimiento en las barreras arancelarias y en las demás trabas al comercio mundial. No obstante, empezaron a atisbarse algunas tentativas dirigidas a reducir el proteccionismo. En ese sentido, la Ley de Acuerdos comerciales recíprocos de 1934 («US Reciprocal Trade Agreements Act») autorizó al Gobierno estadounidense a rebajar los aranceles en el curso de negociaciones bilaterales con otros países, a cambio de recibir ventajas de valor equivalente. Sin embargo, la generalización a que se había llegado en el uso de la cláusula de nación más favorecida –concesión a todos los demás países de las ventajas otorgadas a uno para no discriminar contra nadie– impidió cualquier progreso en esa dirección: la multilateralización de las concesiones equivalía *de facto* a «trabajar gratis» para los demás.

Será interesante destacar que la «Reciprocal Trade Agreements Act» (RTAA) de los EEUU constituyó el precedente inmediato del mecanismo que más tarde habría de servir de base al GATT; en un paralelismo interesante entre el «Acuerdo Tripartito de tipos de cambio» de 1935 y el FMI. En ambos casos, el estallido de la segunda guerra mundial habría de interrumpir la elaboración de los proyectos, pero con la proximidad o la consecución de la paz se reanudarían, esta vez a un nivel más alto de pretensiones. De ese modo y tras no pocos titubeos, en 1947 nació el GATT, que pasamos a analizar *in extenso*.

## 2. Los antecedentes del GATT

En el programa que las Naciones Unidas trazaron a partir de su fundación formalmente con la Carta de San Francisco de California de julio de 1945, una de las ideas centrales era promover una organización para expandir las relaciones comerciales: así como se había creado el FMI para los temas monetarios, se pensaba que sería igualmente necesario promover una agencia especializada para el comercio mundial.

La propuesta formal emanó de EEUU en diciembre de 1945, y se tradujo en una resolución del Con-

sejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, del 18 de febrero de 1946, fecha en la cual se convocó la «Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo», que había de celebrarse efectivamente en La Habana del 21 de noviembre de 1947 hasta el 24 de marzo de 1948. En esa larga reunión se elaboró un texto muy amplio de aspiraciones y medios, un verdadero código del comercio internacional, que pasó a conocerse con el título de «Carta de La Habana». Lo esencial de la Carta eran sus puntos 4, 6 y 7, referentes a política comercial, acuerdos internacionales y establecimiento de una organización internacional (OIC en español, ITO en inglés) que había de funcionar como agencia especializada de la ONU para regular los intercambios a escala mundial<sup>4</sup>.

Sin embargo, la «Carta de La Habana», en la que se habían fundado muchas esperanzas, no llegó a entrar en vigor. Estaba previsto que ello sucediese sesenta días después de que por lo menos veinte países la hubieran ratificado, pero sólo dos naciones (Australia y Liberia) llegaron a depositar sus ratificaciones en ese plazo. En tanto que EEUU, que había sido el promotor principal, no lo hizo, debido a una serie de razones, entre las cuales tal vez la más importante era el recelo de que un organismo internacional como la OIC pudiese impedir la plena libertad de decisiones de Washington DC en materia de comercio.

También contribuyó a la actitud negativa de Washington DC que en 1948, cuando la Carta quedó ultimada, ya se había roto la armonía entre los antiguos aliados de la segunda guerra mundial surgiendo la «Guerra Fría»; lo que llevó a EEUU a orientar su política comercial preferentemente a sus aliados occidentales, entonces ya adictos a sus designios, pues desde 1948 estaba en marcha el «Plan Marshall», que habría de levantar las economías europeas de su grave postración derivada de una guerra larga y destructiva. Además, un foro mundial para negocios comerciales con la presencia de los países del área soviética podía ser

una traba para la política de expansión de los intereses norteamericanos, aparte de las grandes dificultades de encajar los dos sistemas entre sí.

A esa situación general se unía la circunstancia de que el presidente de EEUU, Harry S. Truman (demócrata) se encontraba ante un Congreso de predominio republicano que no parecía estar dispuesto a ratificar la Carta de La Habana. Y como Truman contaba con el instrumento de la vieja ley, ya citada, de los acuerdos comerciales recíprocos de 1934 (la RTAA), que había sido renovada en 1945 por un período de tres años más, autorizando al presidente a reducir los derechos arancelarios hasta en un 50 por 100, a condición de conseguir de los otros países ventajas de valor equivalente<sup>5</sup>.

### 3. La redacción del acuerdo general

Haciendo uso de la referida facultad presidencial de la RTAA, el Gobierno de EEUU, en la reunión preparatoria de la Conferencia de La Habana, propuso que, conforme al artículo 17 del proyecto de Carta, se abrieran negociaciones inmediatas; con vistas a la reducción de las fuertes barreras existentes al comercio. Una propuesta que recibió el beneplácito de un total de 23 países, todos ellos de economía de mercado –Checoslovaquia lo era todavía–. Y fue de ese modo como el 30 de octubre de 1947 se firmó, antes de iniciarse la Conferencia de Empleo y Comercio, el *Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio* (AGAAC), más conocido por sus siglas inglesas GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

Inmediatamente después, se celebró la primera conferencia aduanera, en Ginebra; y en enero de 1948 entró en vigor el Convenio del GATT, produciéndose ya en ese año las primeras reducciones arancelarias. Así pues, la entrada en vigor del GATT dio el golpe de muerte al proyecto de creación de la OIC como agencia especializada de las Naciones Unidas para la

<sup>4</sup> Para un estudio –con la óptica norteamericana– de la Carta de La Habana es interesante el trabajo de W. A. Brow, Jr., «The United States and the restoration of World Trade. An Analysis and appraisal of the ITO Charter and the GATT», *The Brookings Institution*, Washington, 1950.

<sup>5</sup> Sobre los antecedentes del GATT, Alejandro Magro, *Comercio internacional: el GATT*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969. Puede verse también la obra coordinada por Manuel Varela Parache *Organización económica internacional*, Ariel, Barcelona, 1965, págs. 24-33.

regulación del comercio mundial. Ese cometido habría de desempeñarlo el GATT, con menores facultades que las previstas para la OIC, pero ciñéndose al ámbito de los países capitalistas de economía libre; sin incorporar al área soviética.

A diferencia del FMI y el BM, el GATT nunca fue un organismo de las Naciones Unidas, sino un acuerdo intergubernamental de carácter multilateral, destinado a regular las relaciones comerciales entre sus signatarios. Con sede en Ginebra, el elemento institucional básico del GATT era la Asamblea de las Partes Contratantes, órgano decisorio máximo en el que se adoptaban las resoluciones; siempre que estuviesen de acuerdo por lo menos los dos tercios de los países signatarios del Acuerdo.

Esa Asamblea se reunía dos veces por año –en la primavera y en el otoño del hemisferio Norte–, y entre tales sesiones, y también coincidiendo con ellas, se convocaba al Consejo de Representantes (generalmente los ministros de Comercio de los países del Acuerdo), con poderes resolutorios, si bien siempre a resultas de la decisión final de las Partes Contratantes.

El GATT disponía, además, de una Secretaría (Eric Wyndham White, inglés, fue el secretario del Acuerdo desde 1948 hasta 1965, y después, hasta 1968, su Director General), y para los problemas básicos existían varios Comités, de los cuales el de Negociaciones Comerciales era, con mucho, el más importante.

Además, en el marco del Acuerdo se constituyeron, esporádicamente, grupos de trabajo para el análisis de los problemas concretos. Así, por ejemplo, funcionaban grupos de trabajo (*working parties*) para estudiar la política agrícola de la CEE, para analizar el problema de la sobretasa que el Reino Unido introdujo a sus importaciones en 1964, etc. Esos grupos de trabajo, a diferencia de los Comités, tenían una vida temporalmente limitada, de modo que una vez concluido el estudio del caso concreto que le fuera asignado, y una vez informadas las Partes Contratantes de sus conclusiones –sobre las que habían de pronunciarse–, quedaban disueltos.

## 4. El funcionamiento del GATT. La cláusula de nación más favorecida

Pasamos ahora a ocuparnos del contenido básico y del funcionamiento efectivo del GATT<sup>6</sup>, que hoy sigue vigente dentro del sistema de la OMC para las importaciones y exportaciones de bienes. Y que, ante todo, es un acuerdo para la institucionalización entre sus Partes Contratantes de la cláusula de nación más favorecida, según la cual cada uno de los signatarios del acuerdo se compromete a conceder a los demás firmantes un trato igual, sin discriminaciones, en sus intercambios comerciales. Las únicas excepciones a este principio fueron tres:

- Los sistemas de preferencias congelados en 1947 en el momento de suscribirse el acuerdo. Los entonces existentes eran los correspondientes a la *Commonwealth*, Unión Francesa, EEUU/Filipinas; y otros territorios: como sur de Sudamérica y países relacionados con la vieja unión aduanera sirio-libanesa.
- Las zonas de libre comercio y uniones aduaneras.
- Las excepciones (*waivers*) taxativamente aprobadas por los dos tercios de las Partes Contratantes. Uno de los ejemplos típicos de esta clase de excepciones fue la autorización obtenida por EEUU para suprimir las barreras arancelarias a la importación de piezas de vehículos de procedencia canadiense, con base en las fuertes relaciones técnicas y financieras entre las industrias automovilísticas de ambos países. También fueron objeto de *waiver* los casos de los acuerdos preferenciales bilaterales de la CEE con países del área mediterránea (Israel y España), ya que en

<sup>6</sup> AGAAC, *Instrumentos básicos y documentos diversos*. Volumen III. Texto del Acuerdo General, Ginebra, noviembre de 1948. El Acuerdo General se completó después (1964) con la inserción de su «Parte IV», a la que nos referimos más adelante.

principio van en contra del tratamiento de nación más favorecida, al no extenderse las ventajas sino a las dos partes contratantes.

## 5. Las negociaciones comerciales caso por caso

Una vez definido el criterio general y las excepciones del acuerdo en cuanto al principio del trato más favorecido, podemos pasar al examen de las conferencias o rondas arancelarias, que constituyen el mecanismo básico del funcionamiento del GATT<sup>7</sup>.

Las conferencias arancelarias celebradas en la vida del GATT han sido ocho. La primera de ellas en 1947, y la última concluyó en 1994, prácticamente una cada tres años, aunque ésta no siempre fue una regla preceptiva. La primera tuvo lugar en Ginebra, coincidiendo, tal como ya se indicó, con la redacción del propio Acuerdo General. Después vendrían la segunda Conferencia (Ginebra, 1949), la tercera (Torquay, Inglaterra, 1951), la cuarta (Ginebra, 1956) y la quinta (Ginebra, 1960-1962). Esta última recibió el título oficioso de «Ronda Dillon» (por el nombre del entonces secretario norteamericano del Tesoro, Douglas Dillon), significó el primer intento serio de cambio en el procedimiento de negociaciones. Luego se sucederían las Rondas Kennedy (1963-67), Tokio (1973-79), y Uruguay (1986-94).

Hasta la Ronda Dillon, el procedimiento de negociación fue el siguiente<sup>8</sup>: iniciada la Conferencia, cada parte contratante presentaba a las restantes (no necesariamente la totalidad de ellas) una serie de peticiones. Éstas se formulaban en una lista de solicitudes (*requests*) para las cuales se querían obtener consolidaciones arancelarias vinculantes (*bindings*). Concretamente, las peticiones podían hacerse para aquellas partidas en las

que el país peticionario era proveedor principal (*main supplier*) del país solicitado.

Para cada partida, la petición podía ser de tres clases: reducción, consolidación al nivel existente, o establecimiento de un techo de máximo nivel de derechos (*ceiling* o *planfond*). En el primer caso (reducción), se trataba de tener más facilidades de acceso al mercado; en los otros casos se trataba de consolidar un derecho bajo, o impedir que un derecho bajo pasara en el futuro más allá de un nivel aceptable.

En cualquiera de los tres casos, la respuesta del país solicitado podía ser la aceptación o la negativa. En caso de ser aceptada, el país solicitante había de dar una ventaja de valor equivalente al país otorgante, y el derecho quedaba consolidado, atado (*binding*), de manera que ya no podía retirarse en el futuro sin ofrecer a cambio otra ventaja de valor equivalente.

El mecanismo descrito para un solo producto entre dos países, generalizado para  $N$  países con  $n$  productos en cada relación bilateral, daba como resultado final el total de un sumatorio de  $N \times n$  concesiones. Esas concesiones se formalizaban en listas, una para cada país, en la que se incluía la totalidad de las concesiones hechas al resto de los signatarios del GATT, y en el momento de entrar en vigor la Lista Nacional del País  $X$ , las concesiones quedaban automáticamente multilateralizadas, es decir, se aplicaban a todas las Partes Contratantes, sin ninguna clase de excepción.

## 6. Las negociaciones lineales

El procedimiento de negociaciones bilaterales producto por producto para su ulterior multilateralización, resultaba muy enojoso; y una vez agotadas las posibilidades iniciales de productos «menos sensibles» (con menores problemas de resistir una competencia exterior acrecentada) se hacía cada vez más difícil avanzar de manera general.

Por ello, con ocasión de la V Conferencia Arancelaria de 1960-1962 –*Ronda Dillon*– se ensayó un nuevo sistema de negociaciones, basado en la reducción lineal

<sup>7</sup> A este respecto pueden citarse las obras de Gerard Ceerzon (*Multilateral Commercial Diplomacy, the GATT*, Michael Joseph, Londres, 1965) y de Isaiah Frank (*The European Common Market*, Stevens, Londres, 1960), que a pesar de su título contiene uno de los análisis más lúcidos de la mecánica del GATT.

<sup>8</sup> Para un mayor detalle sobre la mecánica negociadora puede verse mi artículo «La accesión de España al GATT», en *ICE*, número 361, septiembre de 1963, págs. 29 y sigs. El referido número de *ICE* está enteramente dedicado al GATT.

Tabla 1. Síntesis de las ocho rondas negociadoras del GATT

Nombre ronda	Años	Núm. de países	Valoración (miles de mill. de euros)	Núm. de concesiones tarifarias	
I.	Ginebra	1947	23	10	45.000
II.	Anncy	1949	33	n.d.	5.000
III.	Torquay	1951	34	n.d.	8.700
IV.	Ginebra	1956	22	2,5	n.d.
V.	Dillon	1960-62	45	4,9	4.400
VI.	Kennedy	1962-67	48	40	n.d.
VII.	Tokio	1973-79	99	300	n.d.
VIII.	Uruguay	1986-94	118	n.d.	n.d.

Fuente: «The EIU Guide to GATT», *The economist* (1995); p. 10.

y general del 20 por 100 en los derechos arancelarios de todos los productos industriales del arancel de aduanas; al menos por parte de los países industrializados. Sin embargo, las excepciones a esta regla fueron tan numerosas que, de hecho, a la postre, se cayó nuevamente en el procedimiento de negociación bilateral y producto por producto. Debiendo subrayarse que en la V Conferencia ya hubo dos protagonistas manifiestos en la negociación: la CEE y EEUU, por entonces, primera y segunda potencias comerciales del mundo, respectivamente.

Una nueva posibilidad de negociación se presentó a partir del 10 de noviembre de 1962, fecha en que el Congreso de los EEUU aprobó la llamada «Ley de Expansión Comercial» («Trade Expansion Act»), una nueva versión de la «Reciprocal Trade Agreements Act» de 1934 y 1945. Se autorizó así al presidente de EEUU, hasta el 30 de junio de 1967, a rebajar el arancel de la Unión en un 50 por 100 a lo largo de cinco años. La reducción podía llegar a la supresión total de derechos cuando, en conjunto, la CEE y EEUU controlasen el 80 por 100 del comercio internacional<sup>9</sup>. Además, podía ofrecerse el mismo tipo de reducción (100 por 100) para los productos tropicales sin producción en EEUU, siempre que, por su parte, la CEE se aviniese a

otorgar un trato análogo y no discriminatorio. Con esta última posibilidad se abrían, de hecho, las hostilidades norteamericanas frente al trato preferencial discriminatorio de la CEE en favor de sus asociados africanos.

En resumidas cuentas, el planteamiento de la «Trade Expansion Act» (TEA), antecedente inmediato de la «Ronda Kennedy», significaba una ofensiva en toda regla de EEUU frente a la CEE, que ya al nivel de 1962 era una gran potencia comercial.

Las negociaciones de la VI Conferencia Arancelaria, «Ronda Kennedy», se iniciaron formalmente en mayo de 1963 y terminaron el mismo día en que vencía el plazo otorgado por el Congreso estadounidense a su presidente (30 de junio de 1967). Fue una negociación laboriosa, en la cual, en líneas generales, se llegó a una reducción del 30 por 100 en las Aranceles de EEUU y de la CEE para los productos industriales. Aunque no se alcanzaron esas metas para los productos industriales, y los resultados fueron casi nulos en lo concerniente a productos agrícolas, lo cierto es que la «Ronda Kennedy» fue, con mucho, la más importante de las conferencias arancelarias del GATT hasta 1967. Ello puede apreciarse a la vista de la Tabla 1, en el que se registran las cifras de comercio (importaciones, con base generalmente un año antes de iniciarse la negociación) afectadas por las partidas negociadas en cada una de las ocho Conferencias que hasta ahora se han celebrado.

<sup>9</sup> Eduardo Moya, «Hacia la sexta conferencia del GATT», en *JCE*, n. 361, septiembre de 1963, págs. 77-90.

## 7. Los países en vías de desarrollo (PVD) en el GATT

Además del tema estrictamente arancelario que se incluye en las Partes I y II del GATT —cláusula de nación más favorecida, listas de concesiones y excepciones—, el Acuerdo contiene toda una amplia normativa sobre no discriminación sobre tributos internos (artículo III), derechos especiales que pueden imponerse para contrarrestar los efectos del *dumping* o de las subvenciones (VI), reglas sobre libertad de tránsito (V), procedimiento para el aforo aduanero (VII), eliminación de restricciones cuantitativas (XI), empresas estatales (XVII), etc. Preceptos, todos ellos, que constituyen la Parte III.

La Parte IV del Acuerdo General, aprobada el 8 de febrero de 1965, se refiere a Comercio y Desarrollo, y en ella se plantea la posibilidad de ofrecer concesiones y ventajas comparativamente más favorables a los países en vías de desarrollo (PVD). En lo sustancial, la Parte IV preconiza la no elevación de aranceles para los productos tradicionales de los PVD y la supresión de los impuestos interiores que dificultan la expansión de su demanda. Asimismo, permite la negociación de preferencias entre PVD que no han de hacerse extensivas a los países industriales (acuerdos Sur/Sur).

En realidad, la Parte IV no fue sino una reacción tardía de los países desarrollados del GATT ante las numerosas críticas que el Acuerdo General y su aplicación venían recibiendo del Tercer Mundo. Críticas que arreciaron con la proximidad de la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD/UNCTAD), cuyo comienzo estaba fijado para marzo de 1964.

Ante esta situación, al ganar la independencia a comienzos de la década de 1960 un gran número de PVD, y al hacerse cada vez más ostensible la falta de equidad, la ONU buscó una solución. Esto fue, en última instancia, lo que promovió la génesis de la UNCTAD. Pero previamente, el GATT había hecho sus deberes para un trato más favorable a los PVD<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Especialmente agudas son las críticas hechas al GATT en el trabajo de Stefan B. Linder (*La importancia del GATT para los países subdesarrollados*,

## 8. El GATT en las décadas de 1980 y 1990. La ronda Uruguay

Ya durante el año 1980 se establecieron varios Comités o Consejos permanentes encargados de vigilar y supervisar el funcionamiento de cada uno de los acuerdos resultantes de la Ronda Tokio (1973-1979). Y a comienzos de 1981 se crearon otros dos: el de supervisión de los códigos sobre valoración en aduanas y el de fiscalización de los compromisos sobre compras del sector público.

También en 1980 se consolidó el *Grupo Consultivo de los Dieciocho* como órgano permanente del GATT. Compuesto por funcionarios de alto nivel, tenía la finalidad de intervenir en la formulación de la política comercial. Creado en 1975 con carácter provisional para ayudar a los países del GATT a ejecutar con más eficacia algunas de sus tareas primordiales, tras demostrarse su utilidad durante los años siguientes, en noviembre de 1979 se acordó formalizar el Grupo como órgano permanente.

Asimismo, debemos señalar como un hecho significativo, que en el mes de julio de 1986 se firmó el *Cuarto Acuerdo Multifibra* (AMF4). Análogamente a los tres precedentes, abarcó a la casi totalidad de los productos textiles (algodón, lana, sintéticos y confección), para ofrecer un marco jurídico apropiado para llegar a arreglos bilaterales entre los países industrializados y los PVD, para atenuar la competencia de los países emergentes.

Al principio de la década de 1980, ultimada la Ronda Kennedy, fueron sentándose también las premisas para llevar a cabo una nueva ronda comercial multilateral, en la que tratar de resolver los principales problemas del comercio mundial, con una serie de aspiraciones que se plasmaron en el informe realizado por el grupo de siete personalidades independientes encabezado por el suizo Fritz Leutwiler (antiguo presidente del Banco Internacional de Pagos de Basilea). El informe se entregó al entonces director general del GATT, Arthur Dunkel, el 27 de marzo de 1985<sup>11</sup>.

Naciones Unidas, UNCTAD, Ginebra, 1964) y las contenidas en el informe de la Secretaría de la UNCTAD titulado *Los países en desarrollo en el GATT* (Ginebra, 1964).

<sup>11</sup> GATT, «Políticas comerciales para un futuro mejor. Propuestas de Acción» (Informe del Grupo presidido por F. Leutwiler), Ginebra, 1985.

Previamente, el *Informe Leutwiler*, en las cumbres económicas del G-7 en Williamsburg (mayo de 1983), Londres (junio de 1984) y Bonn (mayo de 1985), los *siete grandes* se pronunciaron a favor de una nueva ronda en el GATT, y eso mismo sucedió en el Consejo Ministerial de la OCDE de abril de 1985. También en el Consejo Económico de las Naciones Unidas se produjeron manifestaciones en ese sentido y, a nivel técnico, el *Grupo Consultivo de los Dieciocho* del GATT empezó a perfilar el calendario y el temario de la futura ronda<sup>12</sup>, VIII de su historia, cuyo inicio se produjo oficialmente el 15 de septiembre de 1986, con la «Declaración de Punta del Este», el balneario uruguayo, origen del nombre de la *Ronda Uruguay*<sup>13</sup>.

Las características básicas de esa VIII ronda de negociaciones<sup>14</sup> quedaron fijadas en un temario omnicompreensivo de las cuestiones de orden comercial: aranceles, medidas no arancelarias, recursos naturales, textiles y confección, agricultura, alimentos tropicales, revisión de ciertos artículos del Acuerdo General, cumplimiento de los compromisos de la Ronda Tokio, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, trato a dar a las mercancías falsificadas, comercio de servicios financieros, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, solución de diferencias y funcionamiento del sistema del GATT<sup>15</sup>. En otras palabras, lo que se planteó lisa y llanamente fue la transformación del GATT en un acuerdo omnicompreensivo por el nuevo contexto de la globalización.

<sup>12</sup> Francesc Granell, «La apertura de la octava ronda del GATT», en *El País*, 13 de septiembre de 1986.

<sup>13</sup> «La Ronda Uruguay: primeros pasos», en el *Boletín Semanal de Información Comercial Española*, 30 de marzo de 1987. Alfredo Bonet Baiget se ocupó ampliamente de la Ronda Uruguay, con sus artículos en *BICE*, entre ellos «Una primera valoración del G-7 sobre la negociación de acceso a los mercados de la Ronda Uruguay», *BICE*, 26 de julio de 1993.

<sup>14</sup> Para un repaso a fondo de la situación de las negociaciones de la Ronda Uruguay en el otoño de 1990, el suplemento especial de *The Economist* «A Survey of World Trade. Nothing to lose but its chains», incluido en el número del 22 de septiembre de 1990. También, Sahra A. Veale, James M. Spiegelman e Illka Ronkainen, «Comercio de servicios: la posición de EUA», en *Perspectivas Económicas*, 1-1988, págs. 53 y sigs.; y Edwin Masfield, «Propiedad intelectual, tecnología y crecimiento económico», en *Perspectivas Económicas*, 3-1988, págs. 12 y sigs. Asimismo, los números del *Financial Times* de 11 de junio y 8 de julio de 1993 sobre los preparativos y resultados de la Cumbre de Tokio.

<sup>15</sup> Sobre estas cuestiones y otras conexas es de gran interés el libro de José María Vidal Villa, *Hacia una economía mundial: Norte/Sur, frente a frente*, Plaza y Janés/Cambio16, Barcelona, 1990.

## 9. El Acta de Marrakech y la Organización Mundial de Comercio (OMC)

### 9.1. El Acta de Marrakech

Tras siete años de duras y complejas negociaciones, el 15 de diciembre de 1993, se puso término a la Ronda Uruguay, para redactar su Acta Final, que se suscribió por 117 países el 17 de abril de 1994, en Marrakech<sup>16</sup>. En ese acta se desarrollaron todos los acuerdos alcanzados con una serie de temas que pasamos a examinar<sup>17</sup>.

- a) *Rebajas arancelarias*. La cifra media de reducción por parte de los países desarrollados se situó en un 38 por 100 para los productos industriales; y en el 36 para los agrarios. La rebaja de los primeros a realizar en un período de cinco años; y en seis los segundos.
- b) *Sector agrario*. En esta área de cuestiones, lo convenido se fijó primeramente, de *forma* bilateral entre EEUU y la Unión Europea (Acuerdos de *Blair House*, Washington DC), y al final, se alcanzaron los temas siguientes:
  - *Arancelización de las previas barreras no arancelarias (precios mínimos, calendarios, etc.)*.
  - *Garantía de acceso a los mercados de productos anteriormente bilateralizados, a base de cuotas globales con derechos reducidos, que irían incrementándose*.
  - *Reducción de las ayudas a la exportación con el resultado de una mengua global estimada en el 21 por 100*.

<sup>16</sup> Inmaculada del Castillo Labrat, «El acuerdo de la Ronda Uruguay», *Anuario El Mundo*, 1994, págs. 300 y 301. También, Miguel Ángel Díaz Mier y Antonio María Ávila, «La OMC, un año después», en *Boletín Económico de ICE*, n.º 2463, 10.VII.1995, págs. 29 y sigs.

<sup>17</sup> El trabajo de Phillip Evans y James Walsh, «The EIU guide to the new GATT» (*EIU*, Londres, abril 1994), fue un excelente resumen de los logros de la Ronda Uruguay y del lanzamiento de la OMC.

- c) *Nuevos sectores de regulación internacional.* En este apartado se incluyen las mayores novedades de la Ronda Uruguay. La primera, el acuerdo de crear la *Organización Mundial de Comercio* (OMC), como sucesora del GATT, formada por todos los países participantes de la Ronda Uruguay. La función de la OMC consiste en administrar el GATT revisado, incluyendo los códigos de liberalización resultantes de la Ronda Tokio y de la Uruguay; así como los convenios sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (*Trade Related Intellectual Property Rights*, o TRIPS), acerca de los Aspectos Comerciales de las Medidas en Materia de Inversión (*Trade Related Investment Measures*, o TRIMS), y todo lo relativo al sector servicios (*General Agreement on Trade in Services*, o GATS).
- d) *Cuestiones institucionales.* Se mejoró el sistema de solución de diferencias, de modo que cualquier país que se sienta perjudicado por las acciones comerciales de otro, por entender que son contrarias a las reglas del GATT (que sigue en vigor como tratado, pero no como organismo), puede *llevarlo a juicio* en la OMC; ante un panel *ad hoc*, con apelación al tribunal de la organización. Las decisiones, rápidas, han de aplicarse de forma automática<sup>18</sup>. Desde entonces, ha habido un gran número de reclamaciones a las que el sistema ha tratado de dar solución<sup>19</sup>.
- e) *Reglas y disciplinas.* Se mejoraron considerablemente las reglas del GATT, dándose una definición precisa del concepto de subvención. También se aclararon las normas *antidumping*. Asimismo, quedó totalmente

prohibida la utilización de acuerdos numéricos de *zona gris*, como las restricciones *voluntarias* a la exportación (*managed trade*), y la *ordenación de mercados*.

- f) *Textiles y confección.* Se llegó a un acuerdo para liberalizar el sector paulatinamente, a lo largo de diez años (1995/2005).

En definitiva, la OMC es el organismo sustitutivo del GATT en todas sus funciones; asumiendo, al propio tiempo, las nuevas competencias establecidas en el Acta de Marrakech<sup>20</sup>. Aunque para el buen funcionamiento de la OMC había dos obstáculos en 1995: el problemático ingreso de Rusia, y de China<sup>21</sup>, que habían de adaptar a las reglas de Marrakech sus estructuras de comercio exterior. Aparte de ello, estaban los temas de las *cláusulas social y ecológica* para presionar a los países industriales emergentes a asumir la legislación social preconizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y también por las prescripciones de conservación de la naturaleza que ya planteaban los organismos internacionales sobre medio ambiente, como el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA, Nairobi), el Comité de Desarrollo Sostenible (CDS, Naciones Unidas, Nueva York), y el Banco Mundial.

## 9.2. El ingreso de China en la OMC

El ingreso de China en la OMC se produjo, tras 14 años de negociación (hasta 1995 en el GATT y después, hasta 2001 ya con la OMC), en noviembre del 2001, con ocasión de la Conferencia ministerial de Doha. Una incorporación que tuvo como consecuencia una serie de ajustes, a introducir gradualmente, en toda clase de transacciones internacionales del país más poblado del mundo. Así, en lo referente a intercambio de mercancías, se pasó del equivalente al 9,6 por 100

<sup>18</sup> Sobre las funciones y actividades de la OMC, la entrevista a su entonces Director General, Renato Ruggiero, en *Financial Times*, 1.V.1995, pág. 15.

<sup>19</sup> Ejemplo reciente de una de esas decisiones resolutorias fue la ratificación por la OMC de la ilegalidad de las ayudas que EEUU concedió a Boeing, que el panel *ad hoc* cuantificó en un apoyo público al grupo aeronáutico en 3.000 millones de dólares. Sandro Pozzi, en *El País*, 13.III.2012.

<sup>20</sup> Leopoldo Ceballos, *Diccionario de Organizaciones Económicas Internacionales*, ICEX, Madrid, 1995, pág. 95.

<sup>21</sup> J. C. González, «La UE apoya un ingreso rápido de China en la OMC», *Negocios*, 6 de julio de 1995, pág. 34.

del PIB en 1978, al 36,3 en 1999; una intensidad de crecimiento que ha de valorarse teniendo en cuenta que durante esos veintiún años el PIB chino se multiplicó por 4,6 en términos reales<sup>22</sup>.

Conforme a lo acordado en Doha, el arancel de aduanas de China se vio drásticamente reducido a lo largo del período transitorio de cinco años; bajando desde su previo nivel del 25 por 100 *ad valorem* en el 2001 al 5 por 100 en 2008: una reducción que significó un fuerte desmantelamiento del proteccionismo antes practicado. Y de forma análoga se procedió con las restricciones cuantitativas a la importación (cuotas y contingentes), tan importantes o más que las propias barreras arancelarias. En las demás cuestiones –comercio de servicios, Internet, derechos de propiedad, inversiones extranjeras, etc.– China también fue abriéndose a lo largo del período transitorio. En suma, el ingreso de China significó un gran salto adelante, cuantitativo y cualitativo, que contribuyó a convertir a la República Popular, en no más de una década, en un superpoder económico mundial<sup>23</sup>.

En contraste con China, el ingreso de Rusia en la OMC se ha demorado hasta 2012, sin que las negociaciones hayan terminado. En gran medida, porque tras la desaparición de la URSS en 1991, su parte más importante, la Federación de Rusia ha mantenido toda clase de controles –muchas veces arbitrarios– en su funcionamiento económico y sobre todo en lo relativo al sector exterior, a lo largo de una Era Putin que no brilla en casi nada por su transparencia. En las Tablas 2 y 3 figura el detalle sobre el comercio mundial.

## 10. La OMC en acción. El fiasco de la Ronda del Milenio en Seattle (1999)<sup>24</sup>

Durante los días 9 a 13 de diciembre de 1996, tuvo lugar en Singapur la primera Conferencia Ministerial de la OMC, que permitió comprobar la eficacia de la nueva entidad, que supone la pieza fundamental reguladora del sistema de la globalización por el que desde hace tiempo atraviesa el mundo<sup>25</sup>. Con este trasfondo de éxito, se perdió el temor a que el *cansancio* de la Ronda Uruguay pudiera haber inducido un largo período ulterior de inactividad, pues a lo largo de 1997/98, los objetivos sectoriales acordados se convirtieron en acuerdos efectivos para la liberalización de esferas tan importantes como telecomunicaciones, servicios financieros, y tecnologías de la información.

Al haber quedado resuelto lo principal de la agenda de la OMC, se abrió la senda para una nueva ronda de negociaciones, pensada para pasado el hito del año 2000<sup>26</sup>, que en principio se llamaría *Ronda del Milenio* que quiso concertar en la III Reunión Ministerial de la OMC en Seattle, en diciembre de 1999.

Ante la reunión así anunciada, hubo una gran preparación por parte de los grupos de activistas antiglobalización, que se desplegaron en torno a los centros de la convención, originándose de ese modo el estado de emergencia, con la alteración de los trabajos previstos. A pesar de lo cual, las actividades negociadoras permitieron identificar toda una serie de cuestiones fundamentales:

<sup>22</sup> Sobre las vicisitudes de China en la OMC, el artículo de Zheng Wei y Xu Ziguang, «¿Por qué son más frecuentes las fricciones comerciales con China diez años después de su ingreso en la OMC?», *China Hoy*, marzo de 2011.

<sup>23</sup> Para una visión global de la cuestión, Ramón Tamames, *China 2001: del aislamiento a superpotencia mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 2001. También, *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial*, Planeta, Barcelona, 2008, 4ª edición.

<sup>24</sup> Sobre el *ritornello* de la Ronda Doha: *The Economist*, «The Doha round... and round... and round. After another failed summit, seven years of trade talks may become nine or ten», 2 de julio de 2008; Pablo Pardo, «La lenta agonía de la OMC. La Organización Mundial del Comercio se muestra incapaz de hacer frente al resurgir del proteccionismo y al fracaso de la Ronda de Doha», *El Mundo*, 8 de febrero de 2009; Robert Zoellick, «La edad de la responsabilidad», *El País Negocios*, 8 de febrero de 2009.

<sup>25</sup> José Manuel Fernández-Norniella, «Balance y conclusiones de la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur», *BICE*, 9 de diciembre de 1996.

<sup>26</sup> «Fifty years on», *The Economist*, 16 de mayo de 1998, pág. 19 y siguientes.

Tabla 2. Exportaciones mundiales de mercancías por grandes grupos de productos (2010).  
En miles de millones de dólares y porcentajes

Conceptos	Valor	Parte en las exportaciones mundiales	Variación porcentual anual								
			1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2008	2009	2010
Prod. agrícolas	1.362	9,17	-2,32	9,32	7,06	-1,09	8,99	9,94	18,66	-12,36	15,28
Combustibles y prod. de las industrias extractivas	3.026	20,37	-5,28	2,73	2,23	9,65	16,23	10,67	32,58	-35,89	33,42
Combustibles	2.348	15,81	-5,39	0,47	0,72	12,38	17,09	9,83	40,52	-36,85	29,71
Manufacturas	9.962	67,08	1,54	15,18	9,23	4,74	9,18	6,49	9,74	-20,05	19,64
Hierro y acero	421	2,83	-2,09	8,90	7,92	-1,72	17,26	5,84	22,36	-44,63	29,36
Prod. químicos	1.705	11,48	1,23	14,47	10,40	3,81	13,50	9,17	13,43	-13,58	17,76
Equipo para oficinas y de telecomunicaciones	1.603	10,79	9,10	17,90	15,00	10,00	5,62	4,74	3,20	-15,46	21,48
Prod. de la industria del automóvil	1.092	7,35	5,00	13,90	7,56	4,66	9,80	3,49	3,46	-31,47	29,10
Textiles	251	1,69	-0,86	14,66	7,86	0,27	5,45	4,41	4,62	-15,53	19,46
Prendas de vestir	351	2,37	3,51	17,53	7,93	4,52	6,97	4,92	5,13	-13,23	11,39

Fuente: *Estadísticas del comercio internacional* (2011); OMC.

- El llamado *Comité 133* de la UE (por el artículo del Tratado de Roma en que se regulan las relaciones comerciales exteriores), elaboró un borrador de lo que podría haber sido el documento final de la Conferencia; con lo cual se habría puesto en marcha la *Ronda del Milenio*.
- Se constituyeron cinco comisiones especializadas para debatir los grandes asuntos de la futura ronda de negociaciones: *Agricultura*, *Implementación de los acuerdos*, *Acceso a los mercados*, *Nuevos temas* y *Cuestiones sistémicas*. Y salvo en la última de ellas, en todas se empezó a trabajar, sobre todo en la primera.
- Se planteó asimismo la eventualidad de resolver las diferencias entre la OCDE y la UNCTAD en materia de prestación de garantías a favor de las inversiones extranjeras por los países receptores (el siempre pospuesto acuerdo MIA, o *Mutual Investment Assurance*).

En definitiva, ya estaba fijada la *Agenda* para la Ronda del Milenio, pero en contra de los mejores presagios de los días 1 y 2 de diciembre de 1999, el día 3 todo cambió: los antisistema y antiglobalización se manifestaron, hubo una gran reacción: la Guardia Nacional del Estado de Washington intervino con grandes efectivos policiales y gases lacrimógenos, y el gobernador declaró el estado de sitio. Se suspendieron las actividades de la conferencia, sin llegar a ningún acuerdo final.

Tabla 3. Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías (2010).  
En miles de millones de dólares y porcentajes

	Exportadores				Importadores				
	Exportadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual		Importadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual
1	China	1.578	10,4	31	1	EEUU	1.969	12,8	23
2	EEUU	1.278	8,4	21	2	China	1.395	9,1	39
3	Alemania	1.269	8,3	13	3	Alemania	1.067	6,9	15
4	Japón	770	5,1	33	4	Japón	694	4,5	26
5	Países Bajos	573	3,8	15	5	Francia	606	3,9	8
6	Francia	521	3,4	7	6	Reino Unido	560	3,6	16
7	Rep. de Corea	466	3,1	28	7	Países Bajos	517	3,4	17
8	Italia	448	2,9	10	8	Italia	484	3,1	17
9	Bélgica	412	2,7	11	9	Hong Kong, China	442	2,9	25
						<i>Import. definitivas</i>	<i>116</i>	<i>0,8</i>	<i>31</i>
10	Reino Unido	406	2,7	15	10	Rep. de Corea	425	2,8	32
11	Hong Kong, China	401	2,6	22	11	Canadá	402	2,6	22
	<i>Export. locales</i>	<i>15</i>	<i>0,1</i>	<i>-12</i>					
	<i>Reexportaciones</i>	<i>386</i>	<i>2,5</i>	<i>24</i>					
12	Rusia	400	2,6	32	12	Bélgica	390	2,5	11
13	Canadá	388	2,5	23	13	India	327	2,1	27
14	Singapur	352	2,3	30	14	España	314	2,0	7
	<i>Export. locales</i>	<i>183</i>	<i>1,2</i>	<i>32</i>					
	<i>Reexportaciones</i>	<i>169</i>	<i>1,1</i>	<i>28</i>	15	Singapur	311	2,0	26
15	México	298	2,0	30		<i>Import. definitivas</i>	<i>142</i>	<i>0,9</i>	<i>24</i>
16	Taipei Chino	275	1,8	35	16	México	311	2,0	29
17	Arabia Saudita	250	1,6	30	17	Taipei Chino	251	1,6	44
18	España	246	1,6	8	18	Rusia	249	1,6	30
19	Emiratos Árabes	220	1,4	19	19	Australia	202	1,3	22
20	India	220	1,4	33	20	Brasil	191	1,2	43
21	Australia	213	1,4	38	21	Turquía	186	1,2	32
22	Brasil	202	1,3	32	22	Tailandia	182	1,2	36
23	Malasia	199	1,3	26	23	Suiza	176	1,1	13
24	Suiza	195	1,3	13	24	Polonia	174	1,1	16
25	Tailandia	195	1,3	28	25	Malasia	165	1,1	33
26	Suecia	158	1,0	21	26	Emiratos Árabes	160	1,0	7
27	Indonesia	158	1,0	32	27	Austria	159	1,0	11
28	Polonia	156	1,0	14	28	Suecia	149	1,0	24
29	Austria	152	1,0	11	29	Indonesia	132	0,9	46
30	República Checa	133	0,9	18	30	República Checa	126	0,8	20
31	Noruega	131	0,9	14	31	Arabia Saudita	97	0,6	2
32	Irlanda	117	0,8	1	32	Sudáfrica	94	0,6	29
33	Turquía	114	0,7	12	33	Hungría	88	0,6	13
34	Irán	101	0,7	28	34	Dinamarca	85	0,6	3

Tabla 3 (cont.). Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías (2010).  
En miles de millones de dólares y porcentajes

	Exportadores				Importadores				
	Exportadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual		Importadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual
35	Dinamarca	98	0,6	4	35	Vietnam	85	0,6	21
36	Hungría	95	0,6	15	36	Noruega	77	0,5	12
37	Nigeria	82	0,5	49	37	Portugal	76	0,5	6
38	Sudáfrica	82	0,5	33	38	Finlandia	69	0,4	13
39	Vietnam	72	0,5	26	39	Rep. Eslovaca	67	0,4	20
40	Chile	71	0,5	32	40	Irán	65	0,4	28
41	Finlandia	70	0,5	11	41	Grecia	62	0,4	-9
42	Argentina	68	0,4	22	42	Rumania	62	0,4	14
43	Kuwait	67	0,4	29	43	Israel	61	0,4	24
44	Venezuela	66	0,4	14	44	Ucrania	61	0,4	34
45	Rep. Eslovaca	65	0,4	17	45	Irlanda	60	0,4	-4
46	Qatar	62	0,4	51	46	Chile	59	0,4	38
47	Kazajstán	59	0,4	37	47	Filipinas	58	0,4	27
48	Israel	58	0,4	22	48	Argentina	57	0,4	46
49	Argelia	57	0,4	26	49	Egipto	53	0,3	18
50	Angola	54	0,4	31	50	Nigeria	44	0,3	30
<b>Total economías ant.</b>		<b>14.120</b>	<b>92,7</b>	<b>-</b>	<b>Total economías ant.</b>		<b>14.095</b>	<b>91,5</b>	<b>-</b>
<b>Mundo</b>		<b>15.297</b>	<b>100,0</b>	<b>22</b>	<b>Mundo</b>		<b>15.402</b>	<b>100,0</b>	<b>21</b>

Fuente: *Estadísticas del comercio internacional* (2011); OMC.

A ese brusco fin contribuyeron varias causas, empezando por el ambiente creado por los aludidos manifestantes de los grupos *anti*. A lo cual se unieron las muchas desavenencias en temas agrícolas, *dumping social*, etc.

Pero por encima de todo, y en ello hubo absoluta unanimidad, la Conferencia no tuvo éxito por razones de política interna de EEUU. Primero de todo por el acoso proteccionista del Congreso al presidente Bill Clinton, que no logró que se le autorizara el *fast track* (vía rápida) para negociar, esto es, para llegar a un acuerdo global que el Congreso tendría que haber aprobado

o no, pero sin enmiendas, para mayor rapidez. Y en segundo término, porque ante un año de elecciones presidenciales como el 2000 –y previéndose que la Ronda del Milenio podría durar por lo menos hasta el 2002– la actitud de las autoridades de Washington DC se decantaron por dejar manos libres en la cuestión al futuro presidente<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Ramón Tamames, «Reflexiones tras la Conferencia de Seattle», *Crónica de Economía (Cuenta y Razón)*, primer trimestre de 2000. Artículo que fue resultado de mi presencia en la citada conferencia como enviado especial del diario *El Mundo* y también como invitado especial en la Delegación de ASAJA.

## 11. La Ronda DOHA (2001)

El fiasco de Seattle tuvo efectos traumatizantes en la OMC y sus socios durante todo el año 2000, y sólo a comienzos del 2001 se planteó volver a poner en marcha la nueva ronda de negociaciones que no pudo iniciarse en la *capital de la lluvia* en el estado de Washington. En esa intención, y para evitar nuevos incidentes con los grupos *anti*, se buscó una *sede tranquila* en un *lejano país*, al margen de posibles activismos como los ocurridos en Seattle y los que luego tuvieron lugar en otras reuniones globales como las del G-7, FMI, etc. a lo largo del agitado año 2000.

El lugar elegido finalmente fue Doha, capital del Emirato de Qatar, en la Península Arábiga, una ciudad en apariencia calmosa. Pero las cosas se complicaron con el 11-S-01 (la destrucción por terroristas de las torres gemelas de Nueva York), que planteó dudas a causa de la posición geográfica de Qatar, en línea directa a menos de 1.000 km de Kabul, Afganistán, donde ya se había iniciado la guerra de Bush II contra los talibanes, protectores de Bin Laden, dirigente máximo de Al Qaeda.

No obstante, la reunión se celebró según lo previsto—con control de los pocos manifestantes que lograron llegar allí—, con toda una serie de logros importantes. Primero de todo, el ya mencionado ingreso de China en la OMC, y, segundo, se tomó la decisión de acelerar el proceso de globalización de la economía mundial con una nueva ronda de negociaciones (precisamente Doha), que se abrió en 2002, y de cuyos proyectos examinaremos sus principales capítulos. Empezando por la *Agricultura*, con varios objetivos a cubrir: libre acceso a los mercados, reducción de las subvenciones a la exportación, y recorte sustancial de las ayudas internas causantes de distorsiones del comercio. Aclarándose sin embargo que en esas negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales (*principio de multifuncionalidad*, como garantías de autoabastecimiento, etc.), y medio ambiente.

En lo relativo al *comercio de servicios*, en la *Declaración* se subrayó la gran envergadura de los avances

realizados; y respecto a la negociación se abrió un espacio de presentación de peticiones hasta el 30 de junio de 2002. En tanto que en lo concerniente a *productos industriales*, los objetivos se cifraron en reducir o eliminar los aranceles de aduanas, y los obstáculos no arancelarios (contingentes, cupos, etc.); hasta llegar a la franquicia total entre los países más avanzados como si de una total integración se tratara.

De particular importancia fue el principio de acuerdo *sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual* (dentro del ya mencionado TRIPS) preconizándose decisiones concretas sobre medicamentos, indicaciones geográficas de vinos, aplicación del *Convenio sobre Diversidad Biológica*, y protección de las culturas tradicionales.

En el tema de la relación entre comercio e inversiones (Acuerdo TRIMS), se reconoció la necesidad de potenciar la *asistencia técnica* a favor de los países en vías de desarrollo, así como la creación de nuevas capacidades; en la idea de aliviar la carestía derivada de las patentes en los fármacos que necesitan los países miembros más pobres de la OMC (sobre todo *retrovirales* para el sida).

Además, en la Declaración de Doha, se incluyeron referencias a toda una serie de *problemas de funcionamiento del comercio*: interacción comercio/política de competencia, transparencia en la contratación pública para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las ofertas, medidas para agilizar los despachos de aduanas y la ulterior puesta en circulación de mercancías, prohibición expresa de subvenciones a la exportación y otras medidas compensatorias, y mejora del ya existente mecanismo para dirimir las diferencias comerciales entre los Estados miembros de la OMC.

También fueron significativas las referencias a potenciar el *apoyo mutuo comercio/medio ambiente*. Cuestión sencillamente decisiva, tanto a efecto de las exportaciones forzadas desde los países más pobres que tienen grandes reservas de biodiversidad; como por los graves impactos de la difusión mundial de plagas y de la introducción de especies alóctonas con serios impactos en el entorno.

Lo referente a *comercio electrónico* merece párrafo aparte, por la gran labor ya realizada por la OMC hasta 2001 a fin de atender los nuevos desafíos; y por crear mayores oportunidades de intercambio en un entorno favorable al avance de Internet. Para lo cual habrá que superar los obstáculos que suponen la diferencia de criterios de quienes favorecen o no la fiscalidad en el B2B, esto es el comercio directo de productos informáticos *on-line* (*business to business*).

En la Declaración de Doha también se anunció la formación de un grupo de trabajo para el examen detallado de la relación comercio/deuda/finanzas. Con el cometido de formular soluciones duraderas del endeudamiento externo de los países en vías de desarrollo. Igualmente, se creó un *grupo de trabajo para la transferencia de tecnología* a los países menos avanzados. En esa línea, se destacó la urgente necesidad de coordinar la prestación de servicios a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y de otras instituciones intergubernamentales y regionales.

En resumen, en Doha se adoptó todo un conjunto de resoluciones que podrían haber marcado un futuro esplendoroso para la globalización, tomando en consideración los problemas de la pobreza de masas y del deterioro del medio ambiente. En ese sentido, la Unión Europea lanzó en marzo de 2001 una iniciativa, denominada *Everything But Arms* (EBA), en la que planteó eliminar los aranceles de entrada de productos procedentes de 49 PVD, con excepción de las armas y tras varios meses de negociaciones, el Consejo Europeo emitió un nuevo Reglamento (Reglamento CE nº 416/2001, de 28 de febrero de 2001) recogiendo la mayoría de las propuestas de la Comisión, con vistas a suprimir el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), al extender la eliminación de aranceles y de cuotas a todos los PVD<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> En mayo de 2001, la UNCTAD presentó un informe en el que demostraba que la iniciativa EBA podría tener efectos muy beneficiosos para los PMD, siendo el coste muy reducido para la UE, por lo cual propuso extender la EBA a otros países avanzados, los de la Triada (EEUU, Canadá, y Japón). Véase: «Los efectos económicos de la iniciativa EBA», *Boletín Económico de ICE*, nº 2719, 11 de febrero de 2002.

## 12. Cancún, Hong Kong y Ginebra: DOHA no avanza

Entre 2003 y 2008 se produjeron tres nuevas reuniones ministeriales de la OMC: Cancún (2003), Hong Kong (2005) y Ginebra (2007), todas ellas con la idea de poner fin a la Ronda Doha, al considerarse que las principales cuestiones planteadas ya estaban en vías de solución.

Sin embargo, en esos tres encuentros, nuevamente resurgieron las tensiones del proteccionismo industrial de países emergentes como Brasil, y las reclamaciones de los grandes exportadores agrícolas como EEUU, Canadá, Argentina, el propio Brasil, o Australia. Con el telón de fondo de los países en vías de desarrollo, contrarios a aceptar reglas de seguridad jurídica en cuanto a inversiones y otras reglas internacionales de la llamada *Agenda de Singapur*.

En los tres mencionados foros de discusión –Cancún, Hong Kong y Ginebra–, el fracaso coronó los esfuerzos de los más convencidos globalizadores. Y posteriormente, y por mucho que en la Conferencia G-20 de Washington (15 de noviembre de 2008) o de Londres (2 de abril de 2009) plantearan la urgente finalización de la Ronda Doha, las controversias no pudieron superarse. Así las cosas, en el encuentro del G-8 en L'Aquila en julio de 2009, se volvió al tema; con el compromiso (sin grandes entusiasmos) de concluir la Ronda en 2010, objetivo que todavía no había cumplido en la primavera de 2012.

Lo que late en el fondo de las dificultades de la Ronda Doha, es el problema de que tal vez se haya tocado techo en la liberalización del comercio internacional, en la idea, pues, de que será muy problemático suprimir el proteccionismo residual. Lo cual se hizo más patente aún a lo largo de la crisis global que empezó en el verano de 2007 y que sigue con gran virulencia en 2012 en los países más desarrollados, con la inevitable emergencia del proteccionismo. No en el sentido comercial a que aquí hemos ido refiriéndonos (aranceles,

contingentes, etc), sino respecto del sector financiero y producciones internas, de cada país tan sensibles como las de la automoción.

Además, en dirección contraria a la globalización pretendida en la Ronda Doha, una serie de países emprendieron la negociación y firma de Tratados de libre comercio (TLC) bilaterales. Así, en 2012, EEUU ya estaban en funcionamiento los siguientes: Zona de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y México (TLCAN/NAFTA); siete más con los países que componen la Zona de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana; más los de Israel, Marruecos, Australia, Omán, Bahrein, Singapur, Chile, Colombia, Perú, Panamá y Corea del Sur y Jordania. Y los que vengan...

### 13. Volumen del comercio internacional y obstáculos en la ronda DOHA<sup>29</sup>

Destaquemos, ante todo, el impresionante volumen del comercio internacional en 2011, que se situó en 18,2 billones de dólares (superando así el nivel máximo de 16,1 billones de dólares alcanzado en 2008). Una cifra que representa algo así como 1,3 veces el PIB de EEUU, 2,27 el de China, y el 30 por 100 del PIB mundial. Con la particularidad de que la participación de las economías en desarrollo en el total también aumentó en 2011, para llegar al 47 por 100 en las exportaciones y al 42 por 100 en el de las importaciones, niveles nunca alcanzados. Lo cual explica algunos de los obstáculos –que pasamos a examinar– sobre la marcha de la Ronda Doha: ya hay un nivel de liberalización del comercio realmente extraordinario y avanzar en ella institucionalmente cada vez costará más.

Desde la primera Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha, Cancún (2003), hasta 2012, los fracasos en las negociaciones se combinaron con acuerdos de mínimos, para encauzar las negociaciones y lograr

escasos avances. En 2008 las negociaciones se encontraban avanzadas pero acabaron rompiéndose con motivo de la disputa entre EEUU y la India. Estas últimas negociaciones dejaron como legado el paquete que recoge los documentos de modalidades de Agricultura y NAMA (productos no agrícolas) y que constituyen la base de las negociaciones en la actualidad.

En 2010 se intentó revitalizar la Ronda de Doha merced a varios impulsos en el ámbito negociador. Las negociaciones adoptaron un enfoque basado en el aprovechamiento de todas las posibles configuraciones negociadoras, se crearon grupos de reflexión para imprimir mayor agilidad a las negociaciones y los altos funcionarios aumentaron su implicación y sus contactos informales en formato reducido con los principales países.

Además, los esfuerzos por la revitalización del proceso se vieron reforzados en noviembre de 2010 por el llamamiento de la declaración final del G-20 de Seúl a una pronta conclusión de la Ronda Doha, reconociendo el año 2011 como una oportunidad crítica para alcanzar un acuerdo global, ambicioso y equilibrado. En ese sentido, el Foro Económico Mundial, en su reunión de Davos de 2011, propuso dar un impulso político definitivo a Doha, por lo cual se celebraron dos reuniones ministeriales convocadas por el comisario europeo de Comercio, Karel de Gucht, y el ministro suizo de Comercio; en las que el clima de entendimiento entre las partes permitió acordar un comunicado conjunto de compromiso con el calendario propuesto por el ministro suizo. Pese a esos y otros esfuerzos, no hubo ningún avance significativo en las negociaciones y sí gran preocupación por el notable inmovilismo de las partes, derivado de puntos de vista divergentes sobre quién debe mover ficha para desbloquear las negociaciones a través de mayores concesiones. En concreto, el bloqueo actual se achaca en gran medida a las fuertes fricciones existentes entre EEUU y las economías emergentes en relación con el capítulo de negociaciones sectoriales de productos industriales. EEUU exige a la India, China y Brasil unas concesiones en este capítulo que los negociadores de las economías emergentes han

<sup>29</sup> Esta sección se debe por entero al trabajo de Alberto Nadal Belda, publicado en *Papeles Faes*, nº 156, 21 de julio de 2011.

tildado de poco realistas. Así, la falta de una implicación constructiva de las partes en el proceso ha sumido el mismo en un círculo vicioso difícil de romper.

El 29 de abril de 2011 se celebró una reunión informal del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) de la OMC para discutir los textos en su estado de entonces, así como próximos los pasos a seguir. Pero, una vez más, las posturas mostradas estuvieron muy distanciadas; y no obstante haber presentado la Comisión Europea una propuesta de compromiso sobre el capítulo sectorial de los productos industriales, no se llegó a ningún acuerdo.

En definitiva, son varios los principales elementos que han dificultado la consecución de nuevos progresos en las negociaciones comerciales:

- El número de países miembros inmerso en las negociaciones comerciales. En las cinco Rondas de negociación celebradas entre 1947 (Ginebra) y 1960-1961 (Ronda Dillon), que se centraron en las reducciones arancelarias, el número de participantes varió de los 13 a los 38 miembros. Sin embargo, desde la Ronda Kennedy (1964-1967), el número de países y de asuntos tratados fue creciendo desde los 62 hasta los 153 en la Ronda de Doha. En este sentido, el bloqueo en las negociaciones procede tanto del elevado número de participantes como de la heterogeneidad de los mismos.
- Las ganancias potenciales de la liberalización del comercio son menos evidentes, puesto que ya se ha producido un importante proceso de liberalización en los países desarrollados y en los productos industriales. En cambio, los sectores que quedaron por liberalizar, principalmente los productos agrícolas, son políticamente muy sensibles y las ganancias que éstos ofrecen son relativamente menores.

- La ruptura de la cláusula de nación más favorecida durante la Ronda Kennedy, que permitió un tratamiento más favorable a los países menos desarrollados, generó un principio de asimetría en el seno de la OMC. Este desequilibrio, que supone una propia contradicción de las reglas de libre comercio de la OMC, obliga a los países desarrollados a realizar mayores concesiones a los países en desarrollo para liberalizar el comercio. El menor margen de negociación de los países desarrollados, derivado de los importantes procesos liberalizadores ya realizados, choca con las crecientes exigencias de los países en desarrollo, lo que favorece el bloqueo de las negociaciones multilaterales.
- Finalmente, hay que llamar la atención sobre el sistema de negociación basado en el consenso, donde cada país tiene un voto, y en las concesiones recíprocas, que limitan excesivamente la operatividad de una organización de más de 150 miembros.

En los días 14 y 15 de febrero de 2012 se reunió el Consejo General de la OMC, en el cual, Pascal Lamy planteó dificultades y posibilidades: «lo más realista y pragmático es avanzar en las partes de la Ronda de Doha que estuvieran maduras, y replantear aquellas en las que persistían diferencias mayores, manteniendo un enfoque pragmático y no preceptivo [...] 2012 no debía ser un año perdido y que, aunque no sea posible realizar avances significativos, hay que preservar y mejorar el sistema multilateral de comercio en la medida de lo posible»<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> OMC: Noticias 2012. [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news12\\_s/sum\\_ge\\_feb12\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/sum_ge_feb12_s.htm)

## 14. La controvertida globalización

A lo largo del presente artículo, se han ido viendo muchas facetas de la cambiante realidad de las transacciones económicas a escala mundial, siendo muchos los momentos en que inevitablemente hemos aludido a la globalización. Pero lógicamente tenía que haber un espacio propio para tratar del tema con la particular atención que merece, al ser, desde hace años, uno de los tópicos más controvertidos en el debate internacional.

Pero la gran relevancia actual del tema no significa, desde luego, que no tenga muy remotos antecedentes. En ese sentido, alguna vez me he permitido subrayar que, históricamente, se remontan a por lo menos 1494, cuando España y Portugal firmaron el *Tratado de Tordesillas*. De acuerdo con ese texto, los dos países se repartieron el globo con un arco de meridiano completo de 360 grados; en dos mitades, pasando a depender de Lisboa todo el hemisferio oriental, y de la Corte de Isabel y Fernando el occidental. Tal convenio no fue reconocido por las otras potencias europeas, que bien se ocuparon de erosionar las áreas que los dos países ibéricos se habían arrogado tan decididamente. Sobre todo, desde que en 1580 Felipe II se ciñera la corona lusitana, dando así la sensación de que iba camino de asumir un poderío universal.

Además de lo anterior, hubo, en lo económico, auténticas premoniciones de lo que sería la ulterior globalización. Así lo dio a entender Adam Smith, al subrayar en su *Riqueza de las Naciones* las ventajas de un comercio planetario sin barreras, que había de permitir aprovechar plenamente las ventajas de la división del trabajo. En la misma línea, un siglo después, Karl Marx se referiría a lo que ya se caracterizaba como un mercado universal, no sólo para el comercio, sino también para las finanzas. Tesis que desarrolló ampliamente su discípulo Rudolf Hilferding. Y en tiempos más cercanos, mediando el siglo XX, dos grandes profetas anunciaron la globalización desde otros enfoques: el primero, Pierre Theillard de Chardin, al predecir que llegaría haber una *noosfera*, o envoltura pensante de la Tierra, por la co-

municación de todos entre sí (¿internet?); y el segundo, Marshall McLuhan, quien supo visionar la *aldea global* merced a la difusión de los medios audiovisuales.

En lo económico, la globalización es un hecho evidenciado por doquier. Como lo demuestra la circunstancia de que en la década de 1990, mientras el PIB global del mundo creció al 3 por 100, el intercambio internacional lo hizo a una velocidad más del doble. Debido, entre otras cosas, a las facilidades de comercio que como ya vimos en este mismo artículo fueron creadas por el GATT y desde 1995 por su entidad sucesora, la OMC; con áreas de actividad muy amplias: comercio, derechos de propiedad, movimientos de capitales, libre circulación de servicios, tecnologías de la información, etc.<sup>31</sup>

Claro es que a la globalización económica se enfrentan numerosos descontentos, como ya vimos que sucedió en la reunión ministerial de la OMC en Seattle (1999) y en otras reuniones globales. Por la idea de que los cambios en curso en el escenario mundial, benefician claramente a unos pocos países; mientras que las ventajas no llegan a la inmensa mayor parte de la humanidad. Todo lo cual genera una serie de sofismas y apreciaciones más o menos superficiales; como las evidenciadas al no apreciar el hecho de que parte importante de los países componentes del *Tercer Mundo* hace 40 años, se han convertido en verdaderas potencias industriales, precisamente porque supieron aprovechar las ventajas de la globalización. Ese es el caso de los *tigres asiáticos*: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Como después pasó a suceder con China y más tarde con India.

Tales situaciones, aunque de manera menos brillante, también se dan en el Norte de México en relación con EEUU, y en todo el área Sur de Brasil. E incluso, de manera muy incipiente en el continente africano —el que más gravemente padece las desventajas de la globalización—, en países pequeños pero muy significativos

<sup>31</sup> Para desde una óptica española tener una idea de lo que esa liberalización comercial representa, baste decir que en 1963, en la cúspide del Plan de Estabilización Económica, que flexibilizó todo el sistema productivo, el Arancel Ullastres se promulgó con una protección media del 35 por 100 del valor de las mercancías. Mientras que 40 años después, apenas una generación, el proteccionismo (excluida la agricultura) se sitúa en el TARIC (Tarifa Integrada de la CE) en el 2 por 100; es decir, prácticamente sin fronteras económicas.

como son Botswana y Mauricio. Sin olvidar que la propia España es un vivo ejemplo de cómo un país atrasado en 1959 empezó a beneficiarse de la globalización a partir del Plan de Estabilización de ese mismo año.

## 15. Sin alternativa a la globalización

En definitiva, el escenario de globalización en que vivimos, es algo más que simplemente un aumento de las relaciones recíprocas entre Estados, organismos, empresas, etc. Se trata de un proceso con otros muchos perfiles, que va ganando en extensión y profundidad, en lo que es toda una malla de conexiones mutuas. Es la globalización que se densifica con la *Nueva Economía*, merced a la sociedad digital, y sin que a todo eso haya verdadera alternativa.

Como dijo Mike Moore, Director de la OMC en el momento más difícil de Seattle 1999 –un escenario al que ya nos referimos antes–, «la alternativa a la globalización no sería otra que volver a la guerra fría; con todo lo que ello significaría de revivencias militaristas y de grandes inversiones en armamentismo». En contra de lo que sucede ahora, cuando la *acumulación pacífica*, sin ninguna guerra de gran alcance desde 1975, aunque ciertamente haya *guerras de baja intensidad* con muchas muertes y destrucciones.

Todo lo anterior, sin embargo, no es óbice para reconocer el más grave de los problemas: la falta de superación de los dualismos que crea el desarrollo desigual, en términos de rápido crecimiento de riqueza para algunas minorías pujantes; en tendencia inversa a la evolución de las clases medias y de los estratos más bajos en las naciones más avanzadas, que ven cómo se estancan sus ingresos reales. En tanto que en los países menos desarrollados, los frutos de la *globalización* aún no se perciben. Persisten la pobreza generalizada, la enfermedad, las guerras, y la ignorancia.

De ahí que las voces en contra de la globalización y la nueva economía se hicieran frecuentes y contundentes. Entre ellas, la del Papa Juan Pablo II, a modo de *vox clamantis in deserto*, pidiendo que se preste atención a las grandes cuestiones de medio ambiente, del empobrecimiento masivo, así como a la necesidad de dar respuesta a los movimientos migratorios de los países más pobres.

Por ello, es obligación de los economistas –al menos de los que pretenden aspirar a llevar ese título con cierta dignidad– puntualizar que el gran negocio del mundo en que vivimos, de 7.000 millones de habitantes ahora, y de 9.000 a mediados del siglo XXI, sería transformar los más de 4.000 millones de pobres y semipobres en verdaderos ciudadanos del planeta. Para que tengan mayores conocimientos y capacidades, en medio de un ambiente más adecuado.