

CAMBIANDO LAS REGLAS DE JUEGO EN LA OMC. EL CASO DE LAS NEGOCIACIONES DE SERVICIOS EN LA MINISTERIAL DE HONG KONG

Antoni Verger i Planells (SAPS-UAB)¹

En el presente artículo se analiza el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo por los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS). Concretamente, se analiza un episodio de gran intensidad negociadora en el área de servicios que se enmarca en la última Conferencia Ministerial de la OMC (Hong Kong, del 13 al 18 de diciembre de 2005). Respecto al área de servicios, en esta Conferencia se trataron, por encima de otros temas, cuestiones relacionadas con las modalidades (o la metodología) de negociación. Para entender porque se instaló este tema en las discusiones, así como las decisiones que se tomaron al respecto, es necesario remontarse a las reuniones del Consejo de Comercio de Servicios (CCS) celebradas en Ginebra durante los meses previos a la Conferencia de Hong Kong. Uno de los principales objetivos de nuestro estudio es, precisamente, explicar porque las negociaciones de servicios en Hong Kong se centraron en las modalidades de la negociación y porque este aspecto – el de las reglas de juego - es tan importante en la OMC. Las fuentes de datos empíricas son documentos emitidos por las delegaciones de los países miembros, las actas del CCS y otros documentos oficiales, así como entrevistas a los Consejeros de Servicios de una amplia muestra de países miembros y del *staff* de la OMC.

I. Introducción

Tanto en el terreno político como en el mediático, las negociaciones de servicios celebradas durante la Conferencia Ministerial de Hong Kong pasaron desapercibidas. Contrariamente, los temas agrícolas captaron la mayor parte de la atención. Esto no resulta excepcional en la dinámica de la OMC. A pesar de que el sector servicios representa un 60 % del PIB mundial y los flujos comerciales de servicios tan sólo el 20% del comercio mundial, las negociaciones para la liberalización comercial de este sector de la Economía no están trascendiendo a la opinión pública ni a la arena política. Ello se pudiera deber a diferentes motivos. En primer lugar, a la misma complejidad del proceso de “liberalización comercial de servicios”. Tengamos en cuenta que dicha liberalización no se materializa en un cuantificable recorte de aranceles (como en el caso de los bienes industriales o agrícolas) sino que en la eliminación o modificación de un potencialmente amplio abanico de leyes y normas que obstruyen el comercio internacional de servicios. Por otro lado, los servicios son menos tangibles que los bienes y las operaciones de

¹ Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials (Universitat Autònoma de Barcelona). Contacto: antoni.verger@uab.cat

comercio de servicios son más complejas que las de comercio de bienes; mientras estas últimas tienen un carácter estrictamente transfronterizo, el comercio de servicios se puede realizar de cuatro modos diferentes². Pero en el caso de las negociaciones de servicios desarrolladas en Hong Kong, el nivel de abstracción asociado a esta área se agravó todavía más. En esta Conferencia, los países Miembros no negociaron avances concretos en la liberalización comercial. El tema central fue el de las *modalidades de negociación*, es decir, las normas en base a las que los países deben negociar la liberalización de los servicios en el marco de la OMC.

Precisamente, este trabajo incide en las razones por las que la negociación desarrollada en la Ministerial de Hong Kong se centró en aspectos procedimentales y no tanto en aspectos de carácter sustantivo. No obstante, el principal objetivo de nuestro análisis consiste en contrastar la importancia de la definición de la reglas del juego - y cómo dichas reglas se erigen como fuentes de poder autónomas - en la OMC. Consideramos que el episodio de las negociaciones de servicios escogido es muy adecuado para contrastar dicha hipótesis. Además, nos permite situar y caracterizar los actores (tanto estatales como no estatales) que participan en las negociaciones de la OMC, así como las relaciones que se establecen entre ellos.

El trabajo se estructura en tres apartados. En primer lugar, exponemos el estado de la negociación en materia de servicios en la Ronda de Doha lo cual, como veremos, incide en el cambio de reglas de juego en el campo de la negociación. A continuación, nos centramos en el desarrollo y en el desenlace de las negociaciones llevadas a cabo antes y durante Hong Kong respecto a las modalidades de negociación. Finalmente, analizamos las implicaciones políticas que se derivan de esta etapa de la negociación desde las perspectiva de las relaciones de poder. El trabajo de autores como Lukes y Hay nos ayudará a reflexionar sobre cómo cristalizan las relaciones de poder entre los miembros de la OMC a partir del episodio de la negociación que nos ocupa.

II. Las negociaciones de servicios en la OMC. Compromisos consolidados y desarrollo de la Ronda de Doha

² Los modos comerciales contemplados por el AGCS son: a) comercio transfronterizo (comercio de servicios a distancia, es decir, vía telefónica, Internet o correo postal); b) consumo en el extranjero (el consumidor se desplaza al país del proveedor); c) presencia comercial (el establecimiento proveedor se desplaza al país de los clientes – acostumbra a conllevar operaciones de Inversión Extranjera Directa); y d) presencia de personas naturales (el trabajador/a se desplaza a un país extranjero para ofrecer sus servicios) (WTO 2001e).

En las negociaciones de servicios desarrollados en el marco del AGCS, los Miembros no están formalmente obligados a establecer compromisos de liberalización. A diferencia de otros acuerdos de la OMC, - en los que se aplican coeficientes para el recorte de aranceles o de ayudas internas a todos los países miembros -, en el AGCS la decisión última de liberalizar recae en los países. Éstos, de manera autónoma, deciden qué sectores de servicios (de los 12 contemplados por el AGCS) o qué subsectores (de los 163 existentes) van a liberalizar. También deciden el tipo de barreras comerciales que van a eliminar o van a mantener y respecto a que modos comerciales. Los países únicamente están obligados a participar en el proceso de negociación, el cual se desarrolla en rondas sucesivas. En estas rondas los Miembros negocian mediante el método de oferta–demanda, que se implementa de manera eminentemente bilateral. Este método consta de dos fases primordiales. En una primera fase, los miembros presentan demandas de liberalización de determinados sectores de servicios a aquellos países en los que les interesa penetrar en sus mercados. En una segunda fase, los países, independientemente del comportamiento de otros miembros, presentan sus ofertas de liberalización. La ronda finaliza cuando los países presentan su última oferta (la lista de compromisos consolidados). Como vemos, el AGCS es un acuerdo peculiar en el sentido que no acuerda liberalizar, sino que únicamente “promover la liberalización”.

Por motivos como los enunciados, se considera que el AGCS es un acuerdo flexible. Pero la flexibilidad del Acuerdo no es un atributo casual. Este principio fue adoptado durante la Ronda de Uruguay (1986-1994), en la cual se establecieron las bases del AGCS. En ese momento, la mayoría de países del Sur aceptaron la constitución del AGCS con la condición de que no se les forzara a liberalizar sus servicios, fuese en términos cuantitativos como cualitativos. Pusieron esta condición a raíz de que estos países acostumbran a ser poco competitivos en el comercio de servicios (Feketekuty 2005).

Compromisos consolidados

La mayoría de compromisos de liberalización consolidados en materia de servicios por parte de los Miembros se establecieron durante la ronda de Uruguay, aunque también los establecieron más adelante aquellos países que se incorporaron posteriormente a la OMC³. La mayor reticencia a la liberalización comercial de servicios por parte de los países

³ La Ronda de Uruguay es la única ronda de negociaciones finalizada en la que se ha tratado el tema de servicios.

menos desarrollados, a la que acabamos de hacer mención, se refleja en las listas de compromisos de liberalización consolidados. La siguiente tabla de contingencia refleja la frecuencia de liberalización de los doce sectores de servicios en función de la categorías de desarrollo de los Miembros. En ella se observa una cierta tendencia a que los países del Sur (Países en Vías de Desarrollo y Países Menos Avanzados) liberalicen con menor frecuencia sectores de servicios que los países más desarrollados (Países Desarrollados y en Transición). No obstante, esta tendencia no es homogénea ni extrapolable a la totalidad de sectores.

Tabla 1. Compromisos sectoriales en el AGCS (valores en porcentajes)

Sectores⁴> Miembros (n° total)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
P. Desarrollados (25)	60	60	56	56	40	52	60	20	60	48	56	8
P. en Transición (17)	100	100	94,11	100	94,11	100	100	82,35	100	76,47	100	0
PMAAs (33)	57,57	33,33	36,36	18,18	27,27	29,62	36,36	29,62	87,87	36,36	30,30	6,06
PVDs (72)	72,22	80,55	22,45	20,83	16,66	20,83	90,27	26,39	94,44	34,72	59,72	5,55
<i>Todos (147)</i>	<i>70</i>	<i>68,70</i>	<i>51</i>	<i>35,37</i>	<i>31,97</i>	<i>36</i>	<i>74,14</i>	<i>31,29</i>	<i>87,75</i>	<i>42,17</i>	<i>57,14</i>	<i>5,44</i>

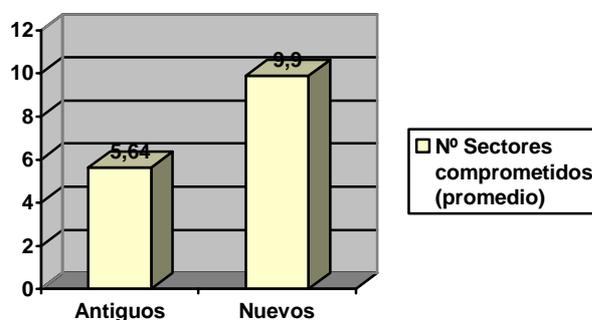
Fuente: elaboración propia con datos de la *WTO Services Data Base*

En la tabla se observa también que los PMAs son los países que liberalizan sus servicios con menor frecuencia. Ello se debe, en primer lugar, a que por su condición de países menos avanzados reciben un trato más favorable que el resto de miembros. Pero, sobretodo, el hecho de que estos países cuenten con mercados poco desarrollados y con una demanda doméstica de servicios reducida conlleva que sean destinos menos atractivos para los exportadores y, por lo tanto, reciban menos solicitudes de liberalización. En el otro extremo, el de los países más liberalizadores, se encuentran los países en Transición. Se trata de países ex-comunistas, ubicados sobretodo en la Europa del Este, que se han abrazado en la década de los noventa a la economía capitalista.

A pesar de que las categorías de desarrollo de los países nos ayudan a analizar las tendencias en la adopción de compromisos, el factor extrínseco más influyente en la liberalización de servicios es, sin duda, el de la fecha de incorporación de los países a la OMC. Como se observa en el siguiente gráfico, los nuevos miembros de la OMC han

⁴ Los sectores contemplados por el AGCS son 1) servicios prestados a las empresas, 2) comunicaciones, 3) construcción y ingeniería, 4) distribución, 5) educativos, 6) relacionados con el medio ambiente, 7) financieros, 8) salud, 9) turismo y de viajes, 10) de ocio, culturales y deportivos, 11) transporte, y 12) otros.

liberalizado un promedio de sectores de servicios mucho más elevado que los países fundadores⁵. A que ello sea así contribuyen, en gran medida, las normas de adhesión a la OMC porque favorecen que los nuevos miembros reciban una fuerte presión para liberalizar su economía. Tengamos en cuenta que cuando un país demanda adherirse a la OMC se constituye un Grupo de Trabajo que evalúa las políticas comerciales del candidato y le plantea qué sectores debe liberalizar si quiere ser admitido como miembro de pleno derecho. Este grupo de trabajo está integrado por los países Miembros que lo deseen, que son normalmente países con algún interés en los mercados del candidato. Así, los integrantes del grupo de trabajo presionan al candidato para que liberalice sectores en los que su país tiene intereses ofensivos⁶.



Ronda de Doha

En febrero del año 2000 se impulsó una nueva ronda para la negociación multilateral de la liberalización de servicios, la cual se incorporó al Programa de Doha de la OMC en noviembre de 2001. Esta ronda todavía no ha concluido, por lo que no contamos con nuevos compromisos consolidados en el área de servicios. No obstante, la mayoría de miembros ya han presentado sus primeras ofertas y muchos de ellos han presentado ofertas revisadas. Si bien estas ofertas de liberalización no tienen porque ser las definitivas, es probable que no difieran significativamente respecto a la oferta final⁷.

Entre el 31 de marzo de 2003 y el 14 de marzo de 2006, los Miembros presentaron 69 ofertas iniciales. De todas las ofertas, 29 fueron revisadas entre el 19 de mayo de 2005

⁵ Consideramos países fundadores a aquellos que participaron en la Ronda de Uruguay y/o que ratificaron su adhesión a la OMC entre los años 1995 y 1996.

⁶ Finalizadas las negociaciones entre el país aspirante y el Grupo de Trabajo, se traslada un borrador de Protocolo de Acceso a la Conferencia Ministerial ya que es la instancia con potestad de decidir si la adhesión se hace efectiva (Suranovic 1998).

⁷ Una limitación a la hora de analizar el proceso de la negociación de servicios es que los países no están obligados a hacer públicos sus ofertas hasta que no haya finalizado la ronda. Por lo tanto, si bien podemos saber con cierta facilidad qué países han presentado ofertas, no siempre podremos acceder a su contenido.

y el 31 de enero de 2006. Para los sectores interesados en el rápido avance de la liberalización de servicios, estos datos no son alentadores. Tengamos en cuenta que en junio de 2005 todavía había 55 Miembros que no habían presentado su oferta – todos ellos eran países en vías de desarrollo o menos avanzados. Además de las ofertas ausentes, las ofertas existentes fueron calificadas como de “baja calidad”. A todo ello habría que añadir que, inicialmente, se esperaba que la ronda de servicios finalizara en enero de 2005, fecha “límite” que ha sido claramente sobrepasada. Por estos motivos, un conjunto de países con intereses ofensivos en materia de servicios, encabezados por la UE, presionaron para revertir esta situación. Esta inquietud era obviamente compartida por el sector privado de servicios, el cual ambicionaba que en la ronda se eliminaran aquellas barreras que les dificultan hacer negocios a escala transnacional. Por esas fechas, el presidente de *Coalition of Services Industries* (CSI), Robert Vastine, publicó un artículo en el que analizaba las negociaciones. En él concluía que si la Ronda de Doha no contenía substanciosos avances en servicios, se podría considerar que la Ronda había fracasado (Vastine 2005).

Existen numerosos factores por los que los países miembros estarían siendo cautelosos a la hora de establecer compromisos de liberalización. Entre ellos, destacamos los siguientes: a) los compromisos de liberalización adquiridos en el marco del AGCS delimitan el *policy space* de los agentes reguladores tradicionales; b) los servicios públicos se encuentran en el ámbito de aplicación del Acuerdo; c) las disciplinas sobre Reglamentación Nacional (art. 6) todavía no han sido consensuadas; d) tampoco se han cerrado los temas de la clasificación, ni las conocidas como Normas (Subvenciones (art. XV), Contratación pública (art. XIII), Medidas de salvaguardia)⁸. Por otra parte, muchos países no liberalizan sus servicios porque son poco competitivos internacionalmente en la materia, por las presiones ejercidas por el sector privado doméstico (que a menudo quiere evitar, precisamente, la competencia internacional) o porque condicionan dicha liberalización a que otros Miembros abran sus mercados agrícolas o textiles⁹.

A pesar del peso de los factores enunciados, los sectores pro-liberalización atribuyeron el lento avance de las negociaciones a aspectos metodológicos y, concretamente, al carácter eminentemente bilateral de la negociación (Khor 2005). Así se

⁸ Algunos de estos argumentos se encuentran más detallados en (Kelsey 2003; Robertson & Dale 2003; UNCTAD 2005).

⁹ La misma CSI era consciente de que muchos Miembros no abrirán servicios mientras no haya acceso a mercados para sus productos agrícolas y de que ello, dependerá en gran medida de lo que haga la UE al respecto – y de que sea más generosa de lo que ha sido en HK (CSI 2005).

refleja en un documento publicado en julio de 2005 por el ex presidente del CCS, Alejandro Jara, después del *cluster* de servicios que se había celebrado el mes anterior. Según Jara, durante el cluster un “considerable número de miembros” había identificado el método de ofertas y demandas como parte del problema de las negociaciones de servicios (WTO 2005b).

En consecuencia, estos sectores plantearon introducir un cambio en las reglas de la negociación que permitiera atenuar el principio de flexibilidad del AGCS. Desde ese momento, la discusión se focalizó en las modalidades o líneas guía en las que se define la metodología de negociación en el área de servicios¹⁰.

III. La discusión sobre las modalidades de servicios

Durante el cluster de servicios de junio de 2005, las Comunidades Europeas – nombre que recibe la UE en el marco de la OMC - presentaron un *non-paper* con la finalidad de “desbloquear” la negociación de servicios e introducir mejoras cualitativas en las ofertas de liberalización,. En él se planteaba la necesidad de modificar las modalidades de negociación o, mejor dicho, de introducir “enfoques complementarios” a las normas existentes. El objetivo último era que los países se vieran más presionados e, incluso, obligados a adoptar determinados niveles de liberalización en cada ronda de negociación (EC 2005).

Esta propuesta favoreció que en la reunión del CCS realizada el 13 de septiembre se presentara una avalancha de propuestas relacionadas con los ‘complementary approaches’. Las propuestas fueron realizadas, además de por las CE, por Japón, Suiza, Australia , Hong Kong , Corea y Taiwán. Desde ese momento hasta finales de octubre se presentaron nuevos *papers* sobre el tema (por parte de Canadá, India, Chile, Hong Kong, China y Pakistán). La CE, el actor más incisivo en esta materia, presentó su propuesta definitiva - y la más ambiciosa - el 27 de octubre. Este documento reunía las siguientes propuestas (EC 2005b):

a) Objetivos cuantitativos (*quantitative benchmarks*). Ésta fue la propuesta que desencadenó más polémica ya que contradecía absolutamente los principios de flexibilidad y de liberalización autónoma del AGCS. En el documento de los europeos se sugiere que,

¹⁰ Las “Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services” en ese momento vigentes se habían adoptado el 29 de marzo de 2001, poco más de un año desde que se iniciara la ronda. (veure document S/L/93). En ellas se remarcaban los principios de la negociación (autonomía, flexibilidad, voluntariedad) y se especificaba el método a aplicar (oferta-demanda).

en la vigente ronda, los países desarrollados deberían incluir nuevos o mejorados compromisos en al menos 139 sub-sectores de servicios de los 163 sub-sectores contemplados por el AGCS, mientras que los países en desarrollo lo deberían hacer respecto a 93 sub-sectores. De esta manera se aplicaría a los servicios un enfoque parecido al de áreas como agricultura y productos industriales (Kwa 2005).

b) Parámetros cualitativos (*qualitative benchmarks*): Éstos hacen referencia a los tipos de limitaciones al comercio de servicios que los miembros deberían eliminar. Podrían tener un carácter sectorial o horizontal. En relación a los *benchmarks horizontales*, se planteaba la eliminación de barreras para cada uno de los modos comerciales. Por ejemplo, respecto al modo 2 se planteaba la eliminación de todas las restricciones, y respecto al modo 3 la eliminación de los exámenes de necesidad económica o que se permitiera a las empresas extranjeras controlar, como mínimo, el 51% de la propiedad del servicio.

Por lo que se refiere a los *benchmarks* sectoriales, se pretendía dar cabida a niveles de ambición más elevados en sectores específicos. Según el documento de las CE, “los Miembros desarrollados participarán en negociaciones sectoriales en, al menos, $\frac{3}{4}$ de esos sectores” y “los Miembros en desarrollo participarán en negociaciones sectoriales en, al menos, la mitad de esos sectores”¹¹. Esta propuesta iba a formalizar el trabajo de los conocidos como *friends groups*, es decir, grupos de países con intereses ofensivos en un mismo sector. Los *friends groups* presionan para que se adopten compromisos de liberalización de “calidad” en el sector que les interesa por lo que, entre otras cosas, se dedican a definir un modelo de lista de compromisos ideal y aspiran a que muchos de los Miembros la suscriban. En diciembre de 2005 se contabilizaban, al menos, catorce “grupos de amigos” (Sinclair 2006). Iniciativas sectoriales de este tipo en referencia a telecomunicaciones y finanzas se han llevado a cabo con éxito. Como se puede observar en la tabla 1, la liberalización de estos sectores se ha consolidado en la gran mayoría de países miembros, también en aquellos que supuestamente deberían tener más intereses defensivos como son los países del Sur.

c) Método oferta-demanda plurilateral: Tradicionalmente, el método de oferta-demanda se ha desarrollado de manera bilateral. Con esta nueva propuesta se pretendía romper esta dinámica para que los países con intereses ofensivos en un mismo sector se organizaran y así realizar demandas conjuntas a un conjunto de miembros- *targets*. En el

¹¹ Se refieren a los sectores identificados en el informe del Presidente al CNC (JOB(05)/237).

documento de las CE no se explicitaba esta propuesta aunque está imbricada con el enfoque sectorial y con el trabajo de los Friend Groups en la elaboración de listas tipo:

“The aim of the suggested plurilateral approach in the services negotiations was to negotiate, a higher level of commitments in a number of sectors /subsectors of particular interest to a critical mass of WTO members. For this purpose, the interested members could use model schedules setting out a core set of commitments for sectors concerned” (documento interno de la delegación europea citado en (Kwa 2005)).

El debate previo a Hong Kong

En su momento, la mayoría de las aproximaciones complementarias que se pusieron sobre la mesa – y sobre todo la de los europeos - desencadenaron un alud de críticas tanto entre algunos países Miembros¹² como entre sectores de la sociedad civil¹³.

A pesar de las críticas, el apartado sobre servicios de los primeros borradores de la Declaración Final de la CM de Hong Kong, elaborado en gran medida por el Embajador mejicano De Mateo en calidad de presidente del CCS en sesión extraordinaria, contenía elementos muy parecidos a los de la propuesta europea¹⁴. Así, temas que no estaban consensuados entre los Miembros, como el de los *benchmarks* o el enfoque plurilateral, no se habían colocado entre paréntesis¹⁵. En cambio, se habían puesto entre paréntesis temas en los que los países en desarrollo tenían interés - como el de los Mecanismos de Salvaguarda (Kwa 2005).

Por estos y otros motivos, los miembros de ASEAN (Brunei Darusalam, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Malasia) declararon el 24 de noviembre en el CCS que el segundo borrador del Presidente no gozaba de consenso, y que De Mateo faltaba a la verdad cuando escribía que “el borrador revisado se ha preparado sobre la base de las propuestas de los Miembros”. Estos países añadieron que: “the Ministerial Declaration cannot alter the delicate balance of rights and obligations under the GATS, and as elaborated in the 2001 Negotiating Guidelines. Any specific political guidance or negotiating instruction

¹² Como por ejemplo Indonesia, el grupo de PMAs, el ASEAN menos Singapur, el Grupo África y Antigua y Barbuda , Barbados , Jamaica , Dominica , Grenada , St Kitts and Nevis y St Vincent and the Grenadines

¹³ Ver, por ejemplo, el manifiesto: *Stop the GATS power play against citizens of the world!* en www.ourworldisnotforsale.org

¹⁴ En el CCS – en Sesión Extraordinaria - del 30 de septiembre se encargó al presidente que estableciera una lista de posibles elementos de un proyecto de texto ministerial sobre servicios. Se realizaron consultas (6 de octubre) de las que emergió un primer documento que se distribuyó el 13 de octubre (JOB(05)/234). Se debatió su contenido el 17 de octubre; el 20 de octubre se distribuyó una versión revisada, que fue revisada de nuevo el 24 de octubre. De ello surgió un proyecto inicial de texto ministerial sobre servicios que figura en JOB(05)/262 (26-oct) que fue examinado los días 27 y 28 de octubre, y el 1 de noviembre. De ahí sale otro proyecto revisado distribuido el 7 de noviembre. La nota inicial afrontó 4 debates sucesivos (WTO 2005c). El 23 de noviembre, apareció una nueva versión (JOB(05)/262/Rev.2).

¹⁵ Los paréntesis indican que un tema no ha sido consensuado por parte de los miembros. No se quitaran los paréntesis al texto hasta que no se haya alcanzado el consenso.

from our Ministers in Hong Kong will have to be operationalized within the framework of the GATS structure and the Negotiating Guidelines” (Yen 2005)¹⁶.

Por su lado, el 1 de noviembre, 71 ONGs y sindicatos difundieron una carta, dirigida personalmente al Director General de la OMC, Pascal Lamy, en la que denunciaban las irregularidades asociadas al proceso de negociación de servicios. Al respecto, las ONGs lamentaban que “el Presidente puede incluir artículos de los demandantes que él considera apropiados, incluso si no hay ningún acuerdo entre los miembros, y estos sólo pueden ser quitados si hay acuerdo general completo entre los 148 Estados miembros”. En la carta también se hacía referencia a los efectos de la liberalización comercial de los servicios. Concretamente, se reprobaba que se estuviera forzando “a los países para abrir un número especificado de sectores — *lo cual* contravendrá la construcción de flexibilidad del GATS y pondrá en peligro los objetivos de desarrollo y el espacio político de acción de los países en vía de desarrollo”. Añadían que “incluso el enfoque plurilateral es problemático ya que la dirección de estas negociaciones recaerá en los países de mayor capacidad de exportación.”. Inquietudes similares se manifestaron en la “Joint meeting of International Civil Society”, organizado por la UNCTAD y el CENTAD en Neemrana (India) el 15 y 16 de Noviembre de 2005¹⁷.

Dada la repercusión política de la carta enviada por la sociedad civil a Lamy, así como de otras iniciativas críticas con el proceso de negociación de servicios, el 17 de noviembre de 2005 el mismo Director General de la OMC emitió un comunicado de respuesta. En él sostenía que el proceso de redacción del texto de servicios coordinado por De Mateo había sido democrático. Añadía que las ONGs que firman la carta de denuncia basan sus afirmaciones en “ideas erróneas” y en la “incomprensión del proceso”. Lo que no cuestionaba Lamy es el origen del primer texto del primer texto redactado por De Mateo, el cual era, de manera inequívoca, muy similar a las propuestas de la CE. A pesar de que el proceso de discusión ulterior hubiera podido ser democrático, siempre se

¹⁶ Rwanda, de parte del grupo del África, y Jamaica y Barbados también expresaron objeciones el 24 de noviembre. Varias delegaciones también expresaron sus objeciones el 18 de noviembre, sin embargo otra vez, sus objeciones no fueron reflejadas ni en el borrador, ni entre corchetes, ni con el lenguaje opcional que ellos claramente han propuesto. Otros países que manifestaron objeciones son Venezuela, Cuba, Indonesia, Jamaica y también Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, y Barbados

¹⁷ En ella, entre otros puntos, se plantea con preocupación: “a) The introduction of new approaches in the GATS negotiations is not acceptable including complementary approaches, benchmarking, qualitative and quantitative indicators, and plurilateral approaches, etc. which undermine the existing flexibility of the present positive list approach; b) Developing countries should retain the right to define the sectors they deem essential for the protection of the public interest, such as water supply, health, education, financial services, etc. Developing countries should not be obliged to liberalise government procurement under the current GATS negotiations”.

discutió en base a una propuesta muy delimitada, cuya inserción en el orden del día no se había consensuado entre los Miembros. Por otro lado, en la carta de Lamy no se respondía a las críticas sobre los efectos de la liberalización. Ésta se colgó en la página web de la OMC, aunque no así la carta de la sociedad civil¹⁸.

En las mismas fechas, otro sector de la sociedad civil también presionaba a las delegaciones de los países en la OMC, aunque en sentido opuesto al de las ONGs y de la UNCTAD. Nos referimos a las asociaciones empresariales que representan a la industria de servicios. Por ejemplo, el *European Services Forum* (ESF) – el principal lobby de la industria europea de servicios - demandaba que de la Ministerial saliera un “texto fuerte en servicios” (“with strong and clear political commitments to real liberalisation in the services sector and not just to ‘best endeavours’”). Esta asociación empresarial, en una carta enviada a los presidentes de los países europeos, argumentaba que “los servicios no son sólo importantes para Europa” sino que su liberalización es un instrumento de desarrollo ya que permitirá a los países del Sur atraer IED y “la consiguiente transferencia de habilidades y tecnología”¹⁹.

El 28 de Noviembre apareció el primer borrador completo de Declaración Ministerial, y el apartado sobre *complementary approaches* (ubicado en el Anexo C) tampoco estaba entre paréntesis. En consecuencia, numerosas delegaciones de países Miembros presionaron para que se introdujeran los paréntesis (sobretudo el Grupo África, la ACP, Venezuela, Brasil, Argentina, Filipinas, Indonesia, Rwanda, Jamaica y Tanzania, entre otros). Sus exigencias fueron atendidas en el Consejo General del 2 de diciembre de 2005, de manera que se introdujeron los paréntesis²⁰. También se eliminaron del borrador referencias a los *quantitative benchmarking* y a los *numerical targets*. Al respecto, de Mateo afirmaba que “dado que las posiciones siguen siendo demasiado divergentes para poder conciliarlas, no he incluido una referencia a objetivos numéricos en el proyecto de

¹⁸ La sociedad civil respondió a la carta de Lamy el 30 de noviembre de 2005: “Replica Pública a la Respuesta que el 17 de noviembre de 2005 dio Pascal Lamy, Director General de la OMC, a la Carta Abierta de las ONGs”.

¹⁹ Añadían: “the business interests we represent urge Ministers Worldwide to maintain ambitious goals. GATS commitments provide greater legal security and the creation of new business opportunities for services suppliers worldwide. A weak, limited agreement in Hong Kong does not augur well for the future of the Doha Round. The world would lose vital opportunities for economic growth and poverty reduction”. Véase *The Importance of the Services Negotiations in the WTO Ministerial in Hong Kong* carta firmada por Vallance of Tummel (presidente del ESF), Bruselas, 21/11/05.

²⁰ Concretamente se pusieron entre paréntesis el texto en que se dice “and the objectives, approaches and timelines set out in Annex C to this document”. No obstante, en el segundo borrador, desapareció la *cover letter* en la que se explicaba el estatus de los anexos.

texto. Por lo tanto, corresponderá a los Miembros considerar a nivel de CNC o a un nivel superior, si esta cuestión se deberá seguir tratando” (WTO 2005c).

Entre todas las delegaciones pro-liberalización, la UE fue la que más reprobó el nuevo texto²¹. Por ello, aceptó la invitación de De Mateo a luchar para introducir los *benchmarks* cuantitativos en la Declaración Final. En un documento interno dirigido a los negociadores europeos la Comisión se lamentaba, aparte de por la exclusión de los *numerical targets*, de que el lenguaje sobre los modos comerciales fuera “en perjuicio del modo 3, que representa más del 30% del comercio mundial de servicios y es crucial para nuestras empresas”. Y añadía, “el actual borrador en materia de servicios es altamente insatisfactorio y, si no se introducen cambios, no se permitirá a la EC proseguir sus legítimos intereses ofensivos de manera efectiva” (Guerrier 2005). Por lo tanto, todavía estaba todo por decidir en Hong Kong.

La discusión sobre servicios durante la Ministerial

El intenso debate generado en el CCS durante el segundo semestre de 2005 conllevó que en Hong Kong, el centro de las negociaciones sobre servicios girara de nuevo entorno a las cuestiones metodológicas del AGCS. Ello iría en detrimento de la discusión sobre los temas habituales (acceso a mercados, regulación doméstica, normas, etc.). Según valoraciones de Martin Kohr, “el verdadero premio que los países desarrollados querían obtener en Hong Kong era un cambio en las modalidades de negociación de servicios, lo que les permitiría contar con nuevos instrumentos para presionar a los países en desarrollo para abrir sus sub-sectores de servicios clave” (Khor 2005c).

En Hong Kong, las negociaciones sobre servicios no se iniciaron hasta el tercer día de la Conferencia. La discusión se podría haber postergado debido a que al tratarse de un tema tan sensible habría dificultado los intentos de llegar a acuerdos en otras áreas (Elliot & Watts 2005).

Al empezar las reuniones sobre servicios, las posiciones iniciales estaban claramente polarizadas. En un extremo se encontraba la UE, cuyos negociadores tenían la consigna de “eliminar los paréntesis” del Anexo C y “inserting language asking for the development for HK of specifics on the level of ambition and individual contribution by members (hook for our numerical targets)”²². También pretendían reforzar el lenguaje para

²¹ Véase, *EU/WTO: Mandelson considers Geneva summary document on services "particularly disappointing"* Brussels, 25/11/2005 (Agence Europe)

²² Concretamente se pretendía añadir en el párrafo 21 de la Declaración: “no later than [...] we will determine the sectoral coverage that Members, except LDCs, shall, in line with their individual level of

el modo 3 (concretamente, una reducción sustancial o eliminación de limitaciones a la participación de capital extranjero) y para las negociaciones plurilaterales (“plurilateral negotiations shall aim, on a sectorial basis, at achieving deeper liberalisation commitments on the basis of a critical mass of WTO members” a incluir en el p. 7 del AC) (Guerrier 2005). Posiciones similares a la europea, es decir, dando apoyo al Anexo C y a la introducción de *benchmarks* cuantitativos, eran sostenidas por Australia, Corea, Suiza, Nueva Zelanda, Taiwán, Singapur, Canadá, Turquía, Noruega y Chile. Daban apoyo al Anexo C, aunque no a los *benchmarks* cuantitativos, India y EUA. Los primeros porque aspiraban a mayores cuotas de liberalización en el modo 4 (exportación de trabajadores), aunque sin romper el principio de flexibilidad del AGCS. Los segundos no apoyaban explícitamente el benchmarking cuantitativo por motivos estratégicos ya que consideraban que un planteamiento demasiado ambicioso sobre este tema podría dificultar la aprobación del Anexo C (Guerrier 2005).

Contra al Anexo C se posicionaron los países del ASEAN (menos Singapur), Sud-África, Argentina, Venezuela, Filipinas, Kenia, Cuba y el G90 (compuesto por los PMAs, la ACP y los países Africanos). De hecho, nada más empezar la negociación el G90 presentó un texto alternativo al Anexo C²³, mientras que el grupo ASEAN también emitió una propuesta similar. Estos países consideraban que “many of the elements in Annex C reflect the interest of developed country members who continue to seek ambitious commitments in services negotiations from other members”²⁴. Su propuesta alternativa pretendía proveer una *development oriented direction* a las negociaciones. En concreto, proponían: a) que el lenguaje sobre objetivos específicos del Anexo C no fuera tan prescriptivo, ya que ello daría pie a que se ejerza más presión sobre ellos; b) que no se eliminase el requisito de los Exámenes de Necesidad Económica; c) que se equilibrara el trato que recibe el modo 4 con el de los otros modos; d) que no se adoptaran medidas relacionadas con provisión pública, ya que sólo la UE ha realizado requerimientos al respecto; e) que los países se puedan sentir libres de responder a las demandas; f) finalmente, en relación a las *timelines* planteadas en el Anexo C, sentenciaban que, a raíz del lento desarrollo de la negociación en otras áreas, sería desequilibrado que los servicios contaran con una *deadline* específica. Entre otros motivos, argumentaban su posición de

development, strive to achieve by the end of the negotiations and the number of new or improved commitments that they shall strive to make during the current round of negotiations” (Guerrier 2005).

²³ WT/MIN(05)/27 “Texto alternativo propuesto sobre los servicios – anexo C del proyecto de texto ministerial. Comunicación de Malawi (como portavoz del G-90 en ese momento)”.

²⁴ Véase: “Explanatory note on the alternative annex text (services)”

cautela ante la liberalización debido a que los compromisos de liberalización en servicios son irreversibles a no ser que paguen una compensación económica que sus débiles presupuestos públicos no pueden asumir. Además, consideraban que la liberalización limitaría la intervención gubernamental para desarrollar la industria doméstica.

No obstante, los países con una posición inicial más crítica y rupturista fueron Sudáfrica, Kenia, Venezuela, Filipinas y Cuba. Éstos, no plantearon una reforma del Anexo C, sino que presentaron una breve carta en la que sostenían que el Anexo, en su totalidad, no debía ser objeto de la negociación durante la CM ya que su contenido perjudicaba claramente los intereses de los PVDs.

En el mismo Centro de Convenciones donde se realizaba la Conferencia, un importante sector de ONGs y sindicatos acreditados circularon diferentes documentos (documentos de posición, manifiestos, declaraciones de prensa, cartas a las delegaciones y al staff de la OMC, etc.) en los que analizaban los motivos por los que resultaba preocupante el contenido de las negociaciones de servicios desde la perspectiva del desarrollo²⁵. A estas críticas se sumarían las esgrimidas por un amplio grupo de Parlamentarios (europeos, filipinos, de Arabia Saudí, Brasil, India, Pakistán, Mauricio, Kenia y Sudáfrica) que hicieron circular un documento en el que se posicionaban, por motivos similares a las ONGs y sindicatos, en contra del contenido del Anexo C. Por su parte, el sector empresarial presente en la Conferencia, representado por la *Global Services Coalition* (GSC)²⁶, consideraba que el Anexo C era “un buen punto de partida, pero sólo un punto de partida” para que las negociaciones de servicios retomaran el buen camino. Consideraban que el método bilateral oferta-demanda consume un tiempo

²⁵ Véase: “Statement of common concerns regarding GATS of NGOs, Trade Unions and Trade Associations”; “Civil Society Open Letter to Secretary Donald Tsang, Chairman of the 6th WTO Ministerial, HK, China: Unacceptable Process in Services Talks Continues in Hong Kong”; “Civil Society Rejects Current Draft WTO Ministerial Text on Services”; “US organizations support demand for withdrawal of annex c on services. End pressure on developing countries in services talks”; “ONGs hacen llamado a los países ricos para detener la imposición de demandas extremas en la VIª CM”; “Forced Services Liberalisation, not Development, is what’s at stake in this Ministerial”; “Civil Society Groups Urge WTO delegates: choose right path, reject Annex C”; “Sectoral/Plurilateral Negotiations and the Pitfalls for Development. Examples of Key Sectors”.

²⁶ Integrada por American Business Coalition for Doha, Association of British Insurers, Australian Services Roundtable, Bankers’ Association for Finance & Trade, Business Roundtable, Chinese National Federation of Industries, Coalition of Service Industries, Emergency Committee for American Trade, European Services Forum, Express Delivery and Logistics Association, Financial Leaders Group, Hong Kong Coalition of Service Industries, Information Technology Industry Council, International Capital Market Association, Japan Services Network, National Foreign Trade Council, Securities Industry Association, The Canadian Chamber of Commerce, The Global Express Association, UNICE – The Voice of Business in Europe, US Council on International Business

excesivo por lo que debe ser sustituido por negociaciones plurilaterales. A su vez, se mostraban reticentes con las propuestas alternativas de los países más pobres:

“Global services industries and a broad coalition of businesses today expressed their deep concern about the proposal by the G-90 group of countries to weaken the mandate for further services trade negotiations in the context of the Doha Development Agenda, and instead called for a strengthening of the existing text (...) The purpose of the G-90 submission is difficult to understand (...) The service sector accounts for more than half of global economic output, and provides the essential infrastructure for economic growth. Services trade liberalization is inherently pro-development, and will bolster economic growth, living standards and jobs in developing countries. The G-90 submission would water down the services text, and undermine development objectives” (GSC 2005).

Una vez que se pusieron de manifiesto las posiciones iniciales, empezó el proceso de negociación. Éste fue cuestionado desde diferentes sectores por sus déficits democráticos. A continuación apuntamos algunos de los indicios que se han documentado al respecto:

- En general, no sólo en el área de servicios, la Conferencia Ministerial se desarrolló a un ritmo frenético. Según Pascal Lamy (en rueda de prensa) se habían organizado 450 reuniones, 6 plenarias y unas 200 consultas por parte de facilitadores. Este ritmo dificulta a los países más pobres, con delegaciones menos numerosas, poder participar de manera efectiva en todas las discusiones. Los delegados de países menos avanzados fueron los que padecieron en mayor medida el cansancio. Muchos manifestaron que sólo contaban con un conocimiento parcial de lo que se estaba discutiendo (Oxfam 2005).

- El facilitador de las negociaciones servicios durante la Conferencia, el ministro Hyung Chong Kim, de Corea del Sur, dificultó que se debatieran las propuestas más críticas. Para ello, ignoró propuestas alternativas y adoptó tácticas autoritarias (Oxfam 2005). Por ejemplo, al valorar las posiciones respecto al Anexo C, consideró que únicamente se hicieron 15 intervenciones en las que se manifestaban reservas al anexo, mientras que 26 estaban a favor de incorporarlo en la Declaración Final. Para tergiversar este resultado contó como un único voto la intervención del portavoz del G-90 que hablaba en nombre de todos sus miembros. Además, como técnica para cerrar un acuerdo, amenazó que si en 24 horas no se había llegado a un consenso sobre el contenido del anexo C, procedería a eliminar los paréntesis. En ningún momento planteó la posibilidad opuesta. Otro ejemplo de las prácticas irregulares del facilitador fue que no incluyó las propuestas alternativas en las carpetas de trabajo de los delegados, de manera que las mismas delegaciones tuvieron que fotocopiar y distribuir los textos por su cuenta.

- Las consultas fueron realizadas, además de por el Facilitador, por parte de Hamid Mamdouh, director de la división de Servicios, y de Fernando de Mateo. Algunas de las delegaciones consultadas reprobaron que la actitud de éstos era altamente coercitiva y poco transparente.

- La primera reunión abierta del área de servicios no se llevó a cabo hasta el cuarto día de Conferencia. Una reunión de sala verde resultó clave para desencallar la negociación sobre servicios. En ella participaron únicamente 30 miembros y se realizó a primeras horas de la madrugada, lo que fue objeto de queja por parte de algunos de los participantes ya que el cansancio mermó su capacidad negociadora. Además, la comunicación entre los participantes de la reunión de sala verde y los que estaban fuera fue muy deficitaria.

- En Hong Kong, el Paquete de Desarrollo se erigió como un efectivo mecanismo de “compra de consenso” de cara a los PMAs²⁷. Pero por si la zanahoria no era suficiente para desencallar la negociación, algunos países ricos también hicieron uso del palo. Así, Peter Mandelson – comisario de comercio de la UE - “advirtió” a los PMAs que perderían el *duty-free* en Acceso a los Mercados europeos en caso que dieran apoyo a la propuesta alternativa del G-90 (Elliot & Watts 2005).

La Declaración Ministerial

A diferencia de lo sucedido en Cancún, en Hong Kong la Declaración Ministerial pudo ser aprobada, aunque para ello el lenguaje del Anexo C tuvo que ser suavizado en algunos de sus apartados²⁸. Los principales cambios introducidos en el anexo fueron:

a) En la Declaración Ministerial se plantea que los objetivos modales y sectoriales deben ser una “referencia” en lugar de una “guía” en el proceso de negociación.

b) Según la Declaración Final, los países están obligados a considerar (“shall consider”) las demandas plurilaterales, mientras que en el borrador inicial estaban obligados a negociar en caso que fueron objeto de una demanda..

c) No se incluyeron *benchmarks* numéricos, aunque se fijaron directrices para la calidad de las ofertas.

²⁷ Entre los principales contenidos de este paquete encontramos: a) acceso a mercados sin barreras para PMAs; b) ‘ayuda por comercio’ (asistencia técnica, construcción de infraestructuras orientadas a la exportación, recursos para empaquetamiento, etiquetaje, etc.); c) otorgar carácter permanente a la decisión provisional sobre TRIPS de agosto de 2003; d) Trato especial y Diferenciado para los PMAs.

²⁸ En la ceremonia de clausura, Venezuela y Cuba presentaron reservas a la Declaración Final, motivadas en gran medida por el contenido del apartado sobre servicios. Se trataba de la primera vez en la historia de la OMC que se expresan reservas a una Declaración Final (James 2006).

En una rueda de prensa que se realizó justo después de que finalizara la Conferencia Ministerial, Pascal Lamy y John Tsang (Secretario de Comercio de Hong Kong) se congratularon de que los resultados obtenidos conllevarían una intensificación de las negociaciones. Paralelamente, los lobbies empresariales también aprobaban los resultados obtenidos en servicios, aunque sin mostrarse tan triunfalistas. Concretamente, consideraban que los resultados serían útiles para dar “un nuevo ímpetu para serias negociaciones durante el año 2006” (CSI 2005). Por su parte, la GSC hizo un llamado a que los grupos plurilaterales se organizaran rápidamente; a su vez, hizo un llamado a los gobiernos, incluyendo aquellos con mercados de servicios emergentes, a que fueran ambiciosos ya que si bien el lenguaje del texto es importante, hace falta que ello se traduzca en liberalización comercial (GSC 2005b).

En cambio, las ONGs humanitarias y los sindicatos, como se desprende de los numerosos comunicados de prensa que difundieron una vez finalizada la Conferencia, lamentaron los resultados de la Conferencia, haciendo especial referencia al tema de los servicios (Jhamtani 2005). Algunas de las críticas al Anexo C aprobado fueron: a) que no se incluyó la propuesta del G90 relativa a implementar el mandato del AGCS referente a evaluar los efectos de la liberalización de los servicios en términos de crecimiento económico y desarrollo²⁹; b) el hecho que, según algunos juristas, se pueda interpretar que el lenguaje del Anexo C exige a los países que reciben solicitudes que entren a negociar (Khor 2005c); c) que el enfoque plurilateral pueda ser utilizado para introducir el enfoque sectorial; d) finalmente, se estableció una agenda de negociación apretada, en la que se estipulaba acelerar el ritmo de la negociación³⁰.

Una pregunta que surge al conocer estos resultados es ¿por qué si la gran mayoría de Miembros eran contrarios al Anexo C éste fue aprobado con tan sólo la introducción de pequeños retoques? Muy probablemente, los déficits democráticos enunciados en el apartado anterior influyeron en el resultado de la negociación, aunque cabe tener en cuenta otros factores. En primer lugar, cabría considerar factores asociados a la misma lógica de la negociación. Durante toda la Conferencia, la UE aireó sus divisiones internas en agricultura así como las dificultades que le supondría hacer algunas concesiones en esa

²⁹ En el art. XIX del AGCS se establece que se deberían destinar recursos a evaluar los resultados de la liberalización del comercio de servicios para contrastar, entre otras cosas, en qué medida se beneficia a los países en desarrollo.

³⁰ Se establecen las siguientes fechas límite: peticiones plurilaterales a más tardar el 28 de febrero de 2006. El 31 de julio de 2006 se presentará una segunda serie de ofertas revisadas. Las listas finales se presentarán, a más tardar, el 31 de octubre de 2006 .

materia. Ello le permitió ser exigente en materia de servicios³¹. Tengamos en cuenta que en una negociación resulta difícil distinguir entre concesiones reales y concesiones escenificadas, ya que a menudo las posiciones iniciales se adoptan tácticamente – y no tanto por principios políticos – con el objetivo de poder negociar con más fuerza. Por este mismo motivo, muchos países que fueron inicialmente muy críticos con el Anexo C se podrían haber desentendido de su posición inicial con cierta facilidad. Por otro lado, Brasil y India no ejercieron el liderazgo de anteriores ediciones. Según el análisis de Walden Bello, ello responde a que meses antes a la celebración de la Conferencia estos países habían sido cooptados y integrados en la “aristocracia de la OMC” (Bello 2005). No obstante, no se debe menospreciar el hecho que, al menos India, cuenta con intereses ofensivos en servicios y que por tanto, en esta materia, se alinea a menudo con los países desarrollados. Finalmente, un aspecto más relacionado con las normas implícitas de una institución como la OMC es que los Miembros acostumbran a ser ‘flexibles’ durante la negociación ya que ninguno quiere asumir la responsabilidad del fracaso de la Conferencia o, ya no digamos, de la Ronda de negociaciones. Por tanto, sólo en casos excepcionales y cuando los acuerdos que hay sobre la mesa son claramente desfavorables, los Miembros se atreven a romper el consenso.

III. Las caras del poder en la OMC: Lecciones de Hong Kong

La OMC se congratula de ser un organismo internacional que, por diferentes motivos, cuenta con niveles de democracia interna elevados. En primer lugar, porque no influye ni coacciona a sus miembros, a diferencia de lo que sí hacen, por ejemplo, el BM o el FMI. Ello responde, según argumenta la misma OMC, a que es un organismo conducido directamente por sus miembros en lugar de por un cuerpo de tecnócratas (OMC 2003)³². No obstante ello, por sí solo, no es un indicio de democracia ya que las relaciones de poder que se establecen entre los mismos Miembros pueden ser tan o más desiguales que las que se establecen entre un cuerpo de burócratas y los países. Las normas de adhesión a la

³¹ Aunque tampoco sería descartable que los países ricos plantearan un ambicioso cambio de modalidades para contar con una baza que les permitiera ser más intransigentes en agricultura.

³² “La OMC es diferente de otras organizaciones internacionales, por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En la OMC no se delega la autoridad en una junta de directores ni en el jefe ejecutivo de la Organización (...) Las disposiciones las aplican los propios Miembros, con arreglo a procedimientos convenidos negociados por ellos, que incluyen la posibilidad de sanciones comerciales. Pero esas sanciones las imponen los países Miembros, con la autorización de todos ellos. Es completamente diferente de lo que ocurre en otros organismos cuyos burócratas pueden, por ejemplo, inferir en la política de un país mediante la amenaza de retirarle el crédito” (OMC 2003).

OMC de las que hemos hablado en el primer apartado son un buen ejemplo de ello. Así, la apertura comercial que los Miembros exigen al país candidato puede ser similar o más estricta a la que obligan los tecnócratas del BM a través de la condicionalidad al crédito.

Por otro lado, la OMC es considerada como un organismo internacional democrático e inclusivo porque todos sus miembros cuentan con el mismo peso en la toma de decisiones y porque éstas son tomadas por consenso (Koeing-Archibugi 2002). Esto representa un avance respecto a organismos en los que los países cuentan con un número de votos proporcional a las cuotas de membresía – como sucede, de nuevo, en el caso del BM y del FMI. No obstante, como hemos visto al analizar el caso del Anexo C, en la OMC unos países tienen más recursos que otros para “construir” o “comprar” ese consenso. Sin duda, si en el marco de la OMC determinadas decisiones se tomaran votando y se diera una relación de un país un voto, los países menos desarrollados, al ser los más numerosos, podrían obtener resultados más favorables que mediante el método del consenso.

En definitiva, las manifiestas desigualdades entre los países miembros de la OMC sientan las bases materiales para que cristalicen las relaciones de poder en la dinámica de este organismo. El desequilibrio de poder en la OMC ha sido analizado en numerosos trabajos (Howse; Jawara & Kwa 2004; Kapoor 2004; Narlikar 2001). En ellos se pone especial énfasis en cómo las desigualdades de recursos (técnicos, humanos o cognoscitivos) entre los Miembros facilita que los más poderosos se beneficien en mayor medida del sistema de toma de decisiones y, en consecuencia, de los acuerdos que se adoptan.

Muy a menudo, se suele considerar que el poder entre los Miembros de la OMC se manifiesta cuando un actor fuerza, chantajea o coacciona a otro actor para que tome una determinada decisión o, simplemente, cuenta con mayor capacidad para imponer un comportamiento o unos resultados. Sin embargo, el funcionamiento de la OMC es condicionado por fuentes de poder que trascienden a los propios actores y que resultan más sutiles e indirectas que las mencionadas. Éstas, a pesar de que suelen ser más efectivas, han sido menos exploradas. Siguiendo a Hay y Lukes podemos considerar que el poder tiene cuatro caras, las cuales se manifiestan en: la toma de decisiones, la configuración de preferencias e intereses, el establecimiento de la agenda y el establecimiento de las reglas de juego (Hay 2002; Lukes 1974). Todas ellas cristalizan en la OMC y, concretamente, en el episodio de negociación que hemos analizado de la siguiente manera:

1. *Toma de decisiones*: Se trata de la versión del poder más directa y visible. A tiene poder sobre B si consigue que tome una decisión que no hubiera tomado de otra manera. En la discusión sobre el Anexo C, esta relación se manifestó, por ejemplo, cuando Mandelson amenazó a los PMAs con retirarles el *duty free* si daban apoyo a la propuesta alternativa al Anexo o cuando se utilizó el paquete de desarrollo como mecanismo de “compra de consenso”. La corrupción, el chantaje, la amenaza o la compra de voluntades serían los mecanismos clásicos que se enmarcan en esta cara del poder³³.

2. *Configuración de preferencias e intereses*: En este caso, el principal mecanismo es el de la persuasión. Por lo tanto, A tendría poder sobre B cuando influye en sus preferencias, de manera que B no las define autónomamente. En el caso analizado, este recurso fue muy utilizado en los documentos, cartas y seminarios organizados por la sociedad civil y el sector empresarial antes y durante la Conferencia. En ellos se intentaba persuadir a los negociadores, a los delegados y a la prensa sobre las bondades o maldades del contenido del Anexo C. Sin duda, otros actores – como la misma Secretaría de la OMC -, aunque de manera menos pública, también intentaron influir en los países Miembros a la hora de posicionarse sobre este tema.

3. *Establecimiento de la agenda*: Se refiere a la capacidad de seleccionar aquello que está o no está sujeto al proceso formal de deliberación política. Por ejemplo, la agenda de negociación del AGCS siempre se orienta hacia la liberalización comercial de los servicios. En cambio se omite la posibilidad de avanzar en el terreno de la desliberalización. En la discusión sobre servicios analizada, la UE tuvo la capacidad de definir la agenda desde el principio de la discusión y de conseguir que sus propuestas estuvieran, en todo momento, en el centro del debate. Los países tuvieron la capacidad de rechazar o suavizar algunas de las propuestas de los europeos, pero bailaron en todo momento al ritmo marcado por éstos y por sus aliados.

4. *Establecimiento de la reglas del juego*: En este caso, el poder está mediatizado por sistemas de normas, creencias o valores, los cuales condicionan y delimitan las decisiones. Se entiende que las reglas de juego pueden ser tanto normas regulativas (*regulative rules*) como normas constitutivas (*constitutive rules*). Estas últimas definen quien participa en el juego, cuáles son los objetivos, qué roles se deben asumir, etc. mientras que las normas regulativas tienen un carácter más coyuntural y tienen efecto en el dominio delimitado por las normas constitutivas (Lang 2006).

³³ Puede verse cómo estos mecanismos de poder cristalizan en la OMC en Jawara & Kwa (2004).

El establecimiento de las reglas de juego es la cara del poder más efectiva y, en ocasiones, la más determinante de las cuatro analizadas. Por ejemplo, si como decíamos en el punto anterior, la agenda del AGCS no acostumbra a contemplar la desliberalización de los servicios, las normas del Acuerdo penalizan duramente a aquellos Miembros que decidan revertir los compromisos de liberalización establecidos. Por lo que respecta al caso del Anexo C, ya hemos visto como en su aprobación (o en su no-rechazo) también influyeron las normas y los valores institucionales dominantes en la OMC. No obstante, lo más significativo del episodio analizado es que el mismo contenido del Anexo C estipulaba la modificación de las reglas del juego, concretamente de las *regulative rules*, del AGCS/OMC. Si bien este texto llegó parcialmente descafeinado a Hong Kong, en caso que se hubieran aceptado la propuesta inicial, los países más interesados en el avance de la liberalización comercial de servicios no hubieran necesitado recurrir a los mecanismos de poder anteriores (más visibles), ya que las nuevas normas hubieran determinado el comportamiento de los países y lo hubieran conducido hacia la liberalización. Recordemos que los *benchmark* cuantitativos únicamente hubieran permitido decidir a los países qué sub-sectores de servicios quieren liberalizar, pero la decisión sustantiva (es decir, la liberalización de un porcentaje determinado de sub-sectores) estaría tomada de antemano. Como se desprende de este ejemplo, el sistema de normas, una vez instaurado, equivale a una fuente de poder independiente.

Como vemos, la capacidad para establecer las reglas de juego es un recurso de poder más sutil que imponer directamente un comportamiento, ya que las mismas reglas conducen al comportamiento (Barbé 1995). A raíz de su efectividad, es muy probable que en el escenario de gobernanza global que se está configurando actualmente esta cara del poder adquiera mayor centralidad que las otras, sobretodo, de aquellas más visibles y evidentes. En este sentido estaríamos de acuerdo con Roger Dale en el hecho que el “power over third world states is now much less likely to be bilaterally applied and much more likely to be achieved through a supranationally organized rearrangement of the rules of the game” (Dale 1999).

IV. Conclusiones

A raíz de que las negociaciones de servicios no estaban avanzando de manera considerable en el marco de la Ronda de Doha, los países más competitivos en materia de servicios presionaron para que hubiera un cambio en las modalidades de negociación. Su pretensión no era otra que cambiar una parte de las reglas del juego de la OMC para que

las negociaciones fueran más efectivas en cuanto a los niveles de liberalización alcanzados. No obstante, la propuesta inicial de los europeos sobre servicios no cuajó debido a la oposición con la que contaba. Dicha oposición se fundamentaba, en gran medida, en las reticencias de muchos países a liberalizar sus servicios o a hacerlo a un ritmo impuesto externamente. Si bien la actitud de cautela ante la liberalización adoptada por la mayoría de miembros responde a razones muy sólidas, un sector de países argumentaba que la causa principal del “lento” avance en la liberalización de los servicios se encontraba en aspectos “metodológicos”.

En realidad, los países pro-liberalización estaban viendo que la influencia bilateral era poco eficiente y que la persuasión resultaba poco efectiva, a menudo por la falta de argumentos favorables a la liberalización. Es decir, la propuesta de la apertura comercial de los servicios no estaba convenciendo. Para afrontar esta situación, en un sistema democrático o deliberativo se hubiera planteado la revisión de los puntos grises del AGCS, un debate a fondo sobre la liberalización de los servicios o, simplemente, la aplicación del mandato de evaluación sobre los efectos de la liberalización. No obstante, el planteamiento de los europeos y sus aliados fue el de la “salida hacia adelante”, pretendiendo forzar a los países miembros a adquirir compromisos de liberalización más ambiciosos. Pero en lugar de hacerlo de manera bilateral y directa, lo intentaron mediante la introducción de un cambio en las reglas de juego a nivel multilateral. Mediante dicho cambio se pretendía influir en el desenlace de las negociaciones y profundizar en los niveles de liberalización alcanzados. Así, a pesar de que los actores fueran formalmente “libres” de tomar decisiones, tendrían que tomarlas en el marco de un conjunto de reglas que delimiten todavía más sus opciones. Finalmente, y después de meses de intensas negociaciones, los países en vías de desarrollo y menos avanzados consiguieron que el cambio de reglas no fuera tan profundo como se pretendía inicialmente.

Como se desprende del episodio analizado, los países del Sur – aliados con un sector de la sociedad civil internacional - están participando de manera más activa y capacitada en las negociaciones de la OMC que al inicio de la creación de este organismo. Así, en momentos clave - como las Ministeriales de Seattle, Cancún y, en cierta medida, Hong Kong - los países menos desarrollados han conseguido frenar acuerdos desfavorables. No obstante, hasta el momento, la OMC no ha demostrado ser un foro en el que los países más pobres puedan alcanzar acuerdos realmente favorables. Muy probablemente, para que esto fuera posible, habría que balancear la relaciones de poder en la OMC en todas sus dimensiones: desde nivel más básico y directo, es decir, el de los

recursos con los que cuentan los Miembros para afrontar la negociación hasta el de las reglas, normas y creencias que sustentan la institución. En este sentido, no sólo cabría cuestionar las normas regulativas (como las que contenía el Anexo C), sino que también aquellas de carácter constitutivo. Ello implicaría llegar al núcleo del poder estructural en la OMC y, en consecuencia, cuestionar la liberalización comercial – tanto en servicios como en otras áreas – como finalidad de la OMC, así como el axioma del libre comercio como motor de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Bello, W. (2005). "The Real Meaning of Hong Kong: Brazil and India Join the Big Boys' Club".
- CSI (2005). "CSI Leaders Hail WTO Ministerial Outcome on Services". *Press Release 18/12/05*.
- Dale, R. (1999). "Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms". *Journal of Education Policy*, 14, 1, 1-17.
- EC (2005). "Common Baseline for the Services Negotiations". *Non Paper*, 24 de junio de 2005.
- (2005b). "Elementos para los "enfoques complementarios" en el sector de los servicios". *Comunicado de las CE y de sus estados miembros en el Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria*, TN/S/W/55, 27 de octubre de 2005.
- Elliot, L., & Watts, J. (2005). "Developing states defy EU push to open services". *The Guardian* 16/12/05.
- Feketekuty, G. (2005). "International Trade in Services. An overview and blueprint for negotiations". *Institute for Trade and Commercial Diplomacy*, www.commercialdiplomacy.org.
- GSC (2005). "Global Services Coalition Calls on WTO members to maintain ambition in services". *Press Release 15/12/05*.
- (2005b). "Global Services Industries Support Ambitious Services Text Broad Coalition Opposes Weakening Existing Text". *Press Release 16/12/05*.
- Guerrier, J. (2005). "EP Delegation to the WTO Hong Kong Ministerial, 13-18 December 2005". *restricted document from the Deputy Head of the DG Trade*.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis. A critical introduction*. New York: Palgrave.
- Howse, R. "How to Begin to Think About the "Democratic Deficit" at the WTO".
- James, D. (2006). "The Meaning of Hong Kong WTO". www.commondreams.org, 14/01/06.
- Jawara, F., & Kwa, A. (2004). *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations. Lessons of Cancun*. London-New York: Zed Books.
- Jhamtani, H. (2005). "NGOs criticize WTO's Hong Kong outcome".
- Kapoor, I. (2004). "Deliberative Democracy and the WTO". *Review of International Political Economy*, 11, 3, 522-541.
- Kelsey, J. (2003). "Legal Fetishism and the Contradictions of the GATS". *Globalisation, Societies and Education*, 1, 3, 321-357.
- Khor, M. (2005). "GATS negotiators debate "crisis" in WTO services talks". *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, 199, www.twinside.org.sg/title2/twninfo199.htm.
- (2005b). "WTO Ministerial Outcome Imbalanced Against Developing Countries". *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, 339, www.twinside.org.sg/title2/twninfo339.htm.
- Koeing-Archibugi, M. (2002). "Mapping Global Governance". In D. Held & A. Mc Grew (Eds.), *Governing Globalisation*. Cambridge: Polity.
- Kwa, A. (2005). "The Great GATS Scandal". ((*web de Focus*)).

- Lang, A. T. F. (2006). "Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime". *Journal of International Economic Law*, 9, 1, 81-116.
- Lukes, S. (1974). *Power: a Radical View*. London: Macmillan.
- Narlikar, A. (2001). "WTO Decision-Making and Developing Countries". *South Centre - Working Papers*, 11.
- OMC (2003). *Entender la OMC*. Ginebra: OMC.
- Oxfam (2005). "What happened in Hong Kong? Initial analysis of the WTO Ministerial". *Oxfam briefing paper*, 85, www.oxfam.org/en/policy.
- Robertson, S., & Dale, R. (2003). "This is what the fuss is about! The implications of GATS for education systems in the North and the South", *UK Forum for International Education and Training*. 29/05/03: Commonwealth Secretariat.
- Sinclair, S. (2006). *Crunch Time in Geneva. Benchmarks, plurilaterals, domestic regulation and other pressure tactics in the GATS negotiations*: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Suranovic, S. (1998). *A Three-Year Review of the World Trade Organization*, The International Economics Study Center, <http://www.internationalecon.com/wto>, 12/05/05
- UNCTAD (2005). "Trade in Services and Development Implications". Volume, Issue, http://www.unctad.org/en/docs/c1d71_en.pdf 12/05/05
- Vastine, R. (2005). "Services Negotiations in the Doha Round: Promise and Reality". *Global Economy Journal*, 5, 4.
- WTO (2001e). "Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the GATS". *Council for Trade in Services*, S/L/92.
- (2005b). "Initial and Revised Offers. A factual assesment of the sate of play". Volume, Issue, <http://docsonline.wto.org> 27/06/05
- (2005c). "Special Session of the Council for Trade in Services". *Council for Trade in Services*, TN/S/23, 28/11/05.
- Yen, G. C. (2005). "Chair Promises New Draft Ministerial Text on Services This Wednesday". *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, 22/11/05.