

Miguel Ángel Díaz Mier*

VISIONES CRÍTICAS DE LA OMC

Existe una amplísima literatura en torno a la OMC. Generalmente se destacan aspectos relacionados con sus actividades, su filosofía y sus acuerdos. Pero también se encuentra una amplísima relación de opiniones contrarias a su funcionamiento. En el trabajo, los autores llevan a cabo una exposición de los aspectos positivos y los negativos sobre la institución. Para ello, lo dividen en varios apartados. El primero relacionado con las críticas que recibe la OMC respecto a los fenómenos de globalización. El segundo examina algunos aspectos como los relacionados con la soberanía nacional, los derechos humanos y su peculiar situación en relación con el sistema de Naciones Unidas. En el último se abordan cuestiones relacionadas con la complejidad, la transparencia y especialmente sobre la carencia de sentido democrático de la institución.

Palabras clave: OMC, globalización, desarrollo, democracia, gobernanza.

Clasificación JEL: F10, F13, F19.

1. Introducción

El nacimiento de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y su posterior desarrollo han dado origen a un buen número de polémicas sobre las que la bibliografía que acompaña a este trabajo es apenas un reflejo mínimo. De hecho, resulta fácil encontrar en páginas web de todo el mundo bloques enteros de informaciones con títulos tan significativos como *stop wto*; *no wto*; *anti wto* y un largo etcétera. Esas simples abreviaturas engloban un conjunto de temas muy controvertidos sobre los que ha de indicarse que existe una amplísima diversidad de opiniones. Sin embargo, no resulta frecuente encontrar dentro de esa literatura posiciones fundamentadas en buenos conocimientos prácticos de la

totalidad de los quehaceres de la OMC y no sólo de algunos de sus aspectos.

De hecho, buena parte de las críticas —positivas y negativas, que de todo hay en un campo bien extenso— provienen de autores con posiciones predeterminadas (lo que, sin duda, complica cualquier examen objetivo). Se reconoce y se destaca que, en buen número de casos, los ataques o las defensas a la OMC provienen de una cierta consideración de esta institución y de sus actividades con la intensificación de los fenómenos relacionados con la globalización. Otros se refieren a problemas específicos que, dentro de la red de acuerdos que conforman la OMC, se han encontrado en el transcurso de sus 15 años de historia.

En el lado más positivo, aun reconociendo fallos en el sistema, se encuentran otras posiciones, muchas veces basadas en experiencias reales contrastables. Así, destacaremos el informe realizado por un grupo de antiguos

* Profesor titular de la Universidad de Alcalá de Henares.

funcionarios de la institución o relacionados con ella (el informe Sutherland al que nos referiremos frecuentemente). En él se señala que «quienes atacan a la globalización la han equiparado casi exclusivamente con la OMC», olvidando que existen «otros factores como el aumento de los movimientos de capitales y de personas que han tenido un papel significativo en el proceso, al igual que la tecnología y el menor costo del transporte de carga y de pasajeros». Con todo, en muchas de las críticas a la OMC podemos encontrar algo más que la referencia a la globalización. Así, algunas de ellas se dirigen al sistema económico mundial, otras al papel de los Estados en él y otras a aspectos no estrictamente económicos.

Dada la diversidad de opiniones y trabajos, no ha resultado fácil la realización de estas reflexiones ni el intento de presentar una exposición objetiva de los argumentos utilizados por las posiciones contrarias a que nos hemos referido. De hecho, hemos llevado a cabo un buen número de borradores hasta encontrar la forma que nos ha parecido más conveniente para los objetivos perseguidos en este número de *Información Comercial Española*. Ciertamente no nos ha resultado fácil condensar todos los aspectos susceptibles de análisis dentro de los límites de la publicación. Tampoco realizar su clasificación en breves apartados. Hemos optado por una especie de resumen de los temas en varios bloques. Comenzaremos así nuestra exposición recordando brevemente lo que constituye el sistema OMC y sus principales características. En un segundo apartado se presentarán las críticas más importantes sobre tal sistema que se encuentran en gran parte en relación con los fenómenos de globalización como antes hemos señalado. En un tercer apartado, incluiremos un conjunto de temas que pueden definirse como «no estrictamente económicos». En el último apartado se expondrán las críticas procedentes de la propia institución lógicamente basadas en los deseos de mejora de su funcionamiento. Por último, terminaremos las reflexiones con unas notas a modo de síntesis.

2. Aspectos generales

El Tratado de Marrakech que creó en 1994 la OMC se inspiró en los objetivos y principios del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) de 1947 al que a su vez la OMC sustituía e integraba en su organización. La nueva institución, como su antecesor, buscaba, por una parte, la elevación de los niveles de vida, la consecución del pleno empleo, el crecimiento de la producción mundial, la utilización óptima de los recursos y la conservación del medio ambiente conforme a los objetivos del desarrollo sostenible. Por otra parte —lo que constituye la nota diferencial más destacada entre GATT y OMC—, una mayor integración de los países en desarrollo en el sistema de comercio mundial multilateral y abierto.

Para conseguir los objetivos señalados se habrían de utilizar dos grupos de instrumentos principales. El primero de ellos está formado por un conjunto de Acuerdos Multilaterales que desarrollan reglas derivadas de algunos principios generales pactados entre los Estados miembros. Según los mismos, las relaciones comerciales entre los participantes han de obedecer a tales reglas. Su importancia radica en que, en la práctica, estas normas de comercio internacional y más específicamente las relativas a políticas comerciales, se aplican a los intercambios entre empresas que, en el mundo actual, son los auténticos protagonistas del comercio exterior. Y, claro está, les puede afectar en mayor o menor medida.

Los principios indicados son: a) el de no discriminación que se aplica a las normas comerciales de los países (aplicando la cláusula de nación más favorecida) y a los productos nacionales y extranjeros (principio de igualdad de trato o trato nacional); y b) el de transparencia que se aplica a las reglas nacionales relativas a intercambios por medio de la publicación de tales normas y su notificación a la secretaría de la OMC. Podríamos añadir a los anteriores un lógico requisito previo como es la necesidad de existencia de buena fe de los miembros referida tanto al respeto de los compromisos adqui-

ridos como a una prohibición de medidas disfrazadas de proteccionismo.

En el GATT la aplicación de los principios señalados sufría numerosas excepciones que han hecho que los autores del informe Sutherland hablen de la erosión del principio de no discriminación. Ello venía justificado por razones de orden público en un sentido lato (moral pública, protección de la vida y de la salud humana, vegetal, animal, etcétera) que los países aducían para no aplicarlo y, en otras ocasiones, por otras relativas a la seguridad nacional. Existían, además, las destinadas a favorecer en grado incipiente a los países en desarrollo (especialmente desde 1964 con la introducción de disposiciones específicas relativas a ellos incluidas en el texto del Acuerdo) y a las integraciones económicas. Se podía decir así que, más que un conjunto de reglas, el GATT era un conjunto de excepciones. A remediar esta situación se ha consagrado la OMC.

El segundo grupo de instrumentos al que nos hemos referido al servicio de los objetivos del sistema han sido y son las negociaciones comerciales entre los participantes destinadas tanto a la creación de nuevos acuerdos, que han ido teniendo cada vez mayor alcance, como de compromisos específicos. Tales negociaciones presentan algunas características destacables: a) deben ser recíprocas (con extensión en el caso de acuerdos bi o plurilaterales al conjunto de países miembros) y mutuamente beneficiosas; b) han de estar orientadas hacia reducciones importantes de barreras al comercio (entendidas éstas en el sentido tradicional de aplicación de los aranceles y otros instrumentos a los intercambios de mercancías y hoy en el más amplio que afectaría a los intercambios de servicios y a los derechos de propiedad intelectual); c) en aplicación de la propia filosofía del multilateralismo comercial las negociaciones tendrían tendencia a eliminar los tratamientos discriminatorios en las relaciones comerciales entre naciones.

Conviene matizar el anterior esquema con otros dos elementos. Por un lado, el sistema, pese a una opinión generalizada pero no fundamentada, nunca ha tenido como objetivo básico la eliminación de las barreras al

comercio, sino más bien la sujeción de las mismas a un conjunto de normas pactadas para la coexistencia económica, cuyos principios generales, los anteriormente indicados, eran como hemos señalado objeto de negociaciones y acuerdos. El propio GATT representaba una especie de compromiso entre las posiciones librecambistas, que consideraban que la liberalización del comercio habría de beneficiar a los participantes, y las proteccionistas. Recordemos al respecto que, en el fondo, la intención de los creadores del Acuerdo y la de los arquitectos del sistema de Bretton Woods era la neutralización de todo resurgimiento de las causas económicas de la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, el eje principal para lograr el dinamismo del sistema introducía en él el difícil equilibrio entre un objetivo ya matizado de liberalización comercial y las disciplinas de las políticas comerciales nacionales. En principio, cada Estado miembro de la OMC decide de manera libre su grado de participación en el sistema, si bien queda claro que al hacerlo ha de aceptar el conjunto de normas pactadas. Ahora bien, según cuál sea el grado de intervención pública sobre la vida comercial, los agentes económicos que participan en los intercambios pueden verse afectados en mayor o menor medida.

Hemos de resaltar que la evolución del sistema establecido en 1947 y en proceso de negociación desde tal fecha hasta nuestros días muestra que en el mismo se ha aumentado el número de actividades económicas afectadas, pasando del establecimiento sólo de disciplinas relativas a la regulación de las políticas comerciales relacionadas con los intercambios de productos, a integrar en él nuevas materias económicas. Recordemos simplemente que las reglas establecidas en 1994 (Acta de Marrakech) han llevado al ámbito de la OMC temas como la ordenación de la agricultura, de los servicios o de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Hoy se discute una posible extensión, entre otras áreas, a la regulación de la competencia, al medio ambiente o a los derechos sociales.

Debemos destacar en este esquema otros aspectos. En primer lugar, que el sistema comercial multilateral

fue concebido como un mecanismo de cooperación con el que sus actores —los Estados— pretendían conciliar aquellas posiciones e intereses propios de cada uno que pudieran afectar a los intercambios comerciales con el respeto a los principios anteriormente indicados. En segundo lugar, que la creación de la OMC venía acompañada de un mecanismo de solución de las diferencias surgidas en la práctica por las regulaciones nacionales sobre políticas comerciales, mecanismo que perfeccionaba el establecido anteriormente en el GATT. El impacto de dicho sistema, que ha sido sometido a críticas muy diversas, desde las presentadas por ecologistas hasta las de partidarios de concepciones tradicionales de soberanía estatal, ha sido entendido por los críticos como algo que sobrepasa el ámbito de la OMC. Por el contrario, para sus partidarios, el mecanismo se valora especialmente desde la perspectiva de su eficacia en la aplicación del conjunto de principios y normas de la OMC. En ese sentido, se le ha considerado como útil para establecer posibles regulaciones internacionales en materias tales como el respeto a los derechos de los trabajadores o de las normas medioambientales.

En esta exposición inicial se ha subrayado de manera especial la ampliación de los ámbitos de aplicación de los principios. La OMC ha pasado de ser el esbozo de una organización, plasmada en el GATT, que habría de regular las negociaciones comerciales centradas en los aranceles aduaneros a constituir un cuerpo legal amplio que se ocupa de nuevos campos relacionados de forma más o menos directa con los intercambios internacionales de diversas áreas de actividades económicas. Entrarían en ese ámbito la ordenación de actividades agrícolas (Acuerdo de Agricultura), la protección de los consumidores y del medio ambiente (por ejemplo, el impacto de los organismos genéticamente modificados), así como la regulación de buen número de servicios. La ampliación a ese gran número de actividades, si bien en algunos casos no han pasado de simples proyectos, han provocado críticas hostiles de diversas instituciones públicas y privadas y especialmente en el mundo académico.

Pero no es sólo esto. Las complicaciones de un sistema que consta de cinco acuerdos multilaterales, dos plurilaterales así como de una veintena de acuerdos que desarrollan los multilaterales, han originado en su aplicación práctica una serie de cuestiones que han sido tratadas unas veces desde fuera de la institución y otras en el ámbito interno de los Consejos y otros órganos creados para desarrollar y aplicar las reglas pactadas a que nos hemos referido.

3. Críticas a la OMC desde la globalización

En nuestra opinión, ha sido la coincidencia en tiempo y espacio con los fenómenos de la globalización de la economía mundial la que se encuentra en el fondo y en la forma de buena parte de las críticas dirigidas a la OMC, sin descuidar otros factores que examinaremos en apartados posteriores. En efecto, se ha pretendido identificar a esta institución y a su desarrollo como causantes de buena parte de los males asociados a la mundialización. Ahora bien, como opinión previa, nos parece que cada uno de los temas asociados al concepto de globalización puede presentar claros y oscuros o, con un lenguaje más propio de los economistas, costes y beneficios. Expondremos seguidamente de forma sintética aquellos que nos parecen más destacables, buscando una fórmula de presentación neutral. No nos cabe duda de que una exposición exclusivamente de los aspectos negativos de forma parcial o total constituye una forma de actuación que podría ser utilizada. Lo hacen especialmente algunas posiciones críticas. Pero no compartimos esas formas de análisis como tampoco las de aquellos que señalan solamente aspectos positivos de la OMC. Consideramos que en toda institución social existen luces y sombras.

En la literatura sobre globalización se ha destacado que los actuales procesos de mundialización (por otra parte nada nuevo puesto que ello ha ocurrido en muchas situaciones históricas) se caracterizan porque en ellos se dan ganadores y perdedores. Así, los efectos en diversos órdenes económicos como la producción,

las inversiones extranjeras, las empresas multinacionales y, claro está, también los intercambios comerciales pueden resultar más fácilmente asumibles y perceptibles para unos grupos sociales o para unos individuos que para otros. Lógicamente algunos se ven favorecidos y otros no. Lo mismo puede aplicarse a los Estados. Esta descripción permitiría encontrar una explicación relativamente lógica a las posiciones de antiglobalización (y como corolario a las posiciones anti-OMC) cuando tal globalización es entendida desde una sola dirección de efectos negativos. De hecho, en nuestra opinión, la ecuación simplificada mundialización igual a capitalismo neoliberal y las críticas legítimas a éste han provocado un amplísimo número de reacciones contrarias en todos los órdenes.

Encontramos buen número de autores significativos que han realizado descripciones afortunadas de los beneficios y costes de la globalización y sus repercusiones sobre la OMC. En este orden, constituye una prueba mínima la bibliografía final que acompaña a este trabajo. Por otro lado, ha de destacarse que en muchas obras se han efectuado intentos de clasificación en los que se establecen grados de influencia y de prioridad. En todo caso, no queríamos dejar de señalar los trabajos de Bhagwati y de Khor como ejemplos de posiciones antagónicas (el primero favorable, el último contrario a la globalización) y los de Held y sus colegas y de Aart Scholte como estudiosos a fondo de temas relativos a la globalización entre autores que no escriben en castellano. Entre los que lo hacen en esta lengua y también desde posiciones muy diversas no podemos dejar de citar los nombres de Arriola y de Guerrero, de Martínez González-Tablas y de De la Dehesa. Para nuestro análisis hemos añadido a ellos los trabajos de instituciones internacionales y especialmente el ya citado «informe Sutherland» sobre el futuro de la OMC, así como un buen número de páginas que se pueden encontrar en la red web. No hemos tratado de presentar un muestrario completo de todas las posiciones, sino simplemente destacar algunos aspectos que permiten situar las reflexiones.

1) Cabe destacar que una de las principales cuestiones que se plantean en las polémicas sobre globalización y OMC es la consideración de éstas desde una perspectiva de la justicia social, entendida a escala mundial. Para algunos tratadistas quizá las injusticias podrían no ser consustanciales a la globalización pero han destacado que, en la práctica, se ha registrado como una de las principales consecuencias de la definición neoliberal de globalización el aumento de las desigualdades entre los países y también dentro de los mismos. La liberalización del comercio mundial atribuida a la OMC habría contribuido no sólo al señalado incremento de la desigualdad sino sobre todo a un aumento de la pobreza a escala mundial. Ello se manifestaría de forma especial en los indicadores asociados a la Declaración del Milenio de Naciones Unidas.

En un sentido favorable a la globalización y a su relación con la liberalización comercial, el equipo de Sutherland ha indicado al respecto que, frente a la baja en salarios provocada por algunas experiencias de integración comercial como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, caben otras interpretaciones. Tales defensores del comercio más libre y sometido a reglas pactadas señalan que «la presión sobre los salarios reales no provino de la liberalización comercial sino de la estabilización que hubo de llevarse a cabo como consecuencia de la crisis del peso». Utilizando conocidas teorías económicas indican que el aumento del comercio internacional habría de relacionarse con incrementos del crecimiento a nivel macroeconómico y que, a su vez dicho crecimiento acabaría por reducir la pobreza.

Partidarios y detractores de la OMC y del estudio del impacto de sus regulaciones sobre el aumento o disminución de la pobreza analizan en sus estudios experiencias bien distintas, entre las que destacan, aparte de la ya citada, los aumentos positivos registrados en las variables macroeconómicas de la Europa de la posguerra y los espectaculares casos de crecimiento más recientes en la India y en China. En esta polémica se utilizan indicadores relacionados con la convergencia y

amplísimas series de datos que, pese a sus buenas construcciones, no permiten obtener conclusiones definitivas.

Así, los partidarios de la globalización reconocen la existencia de una serie de economías vulnerables en las que la relación anteriormente señalada podría no quedar establecida de manera clara. Los contrarios a la liberalización comercial, que solicitan en casos extremos la abolición de la actual OMC y, en otros casos, su renegociación para tener en cuenta realidades nacionales distintas a las existentes en el momento de su creación, interpretan los datos en el sentido de reconocer la existencia en sentido positivo de indicadores de crecimiento económico pero, a la vez que su distribución entre países y entre grupos sociales dista de ser equitativa.

Desde una perspectiva que podría ser aplicable a la mayor parte de los temas que se incluyen en este apartado nos parece que un tratamiento realista de los temas relativos al crecimiento económico y a la distribución de sus frutos dista de ser objetivo cuando se atribuye el mismo a un solo factor como sería la liberalización del comercio. Más bien estamos entre quienes piensan que el crecimiento y el desarrollo económico, así como los aspectos relacionados con su distribución, son resultado de una complejísima red de factores acerca de los cuales el progreso de la ciencia económica tendrá aún mucho que decir.

2) También podemos encontrar posiciones favorables y contrarias a la globalización en estudios sobre la relación entre liberalización comercial y mercados de trabajo y empleo. En las polémicas sobre el tema se utilizan datos de distintos países relacionados con la creación de puestos de trabajo, pero también lógicamente en otras se señalan las destrucciones. Así, se cuestiona la capacidad de los sistemas internacionales existentes para proporcionar puestos de trabajo a esos miles de millones de personas que hoy forman la población activa mundial. Una cifra que ha de examinarse con cuidado es la de 3.000 millones de personas consideradas como activas, de las que más del 50 por 100 se encontraría en condiciones de desempleo o de subempleo.

De un modo llamativo y dentro de este orden, hemos de señalar que los críticos de la globalización se refieren a sectores con empleos especialmente afectados por la misma como es el agrario. Se recogen en diversos trabajos casos dramáticos como los suicidios de campesinos en la India o la autoinmolación de manifestantes agrícolas en Corea como consecuencia de la mundialización. Sin duda, tales hechos exigen una consideración especial, a la vez que resultan una invitación al análisis de los papeles que los sectores primarios de las economías juegan en la actual economía mundial. Por ejemplo, en referencia a la agricultura de zonas templadas se ha puesto de manifiesto la existencia de los *agro-business*, expresivos de la consideración en esa actividad de cadenas en las que se integran industrias y servicios de diversos tipos que proporcionarían menor número de empleos que en etapas anteriores. Resultan muy ilustrativos los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea en los que la población campesina ha ido disminuyendo de forma muy llamativa.

En sentido amplio, en áreas de países en desarrollo con poblaciones que viven del campo en proporciones superiores al 90 por 100 (véanse al respecto los datos del Banco Mundial) o en las que los cultivos de exportación producidos por métodos tradicionales se ven afectados por la competencia de entidades multinacionales muchas veces subvencionadas muy generosamente por algunos gobiernos (es el caso de varios países africanos productores de algodón que han llevado lógicamente su situación a la OMC), se dista mucho de entender favorablemente las consecuencias de la liberalización comercial preconizada por la OMC.

Nos parece que estas consideraciones mínimas y otras similares habrían de realizarse en relación con los importantes objetivos de la actual cooperación internacional expresados en la Declaración del Milenio establecida en el año 2000. Los resultados que presentan actualmente los informes correspondientes de varias prestigiosas instituciones internacionales parecen mostrar datos muy lejanos a la pretendida disminución de la pobreza primaria. En relación con el tema objeto de nues-

tras reflexiones señalaremos que nos parece que ha de seguirse investigando acerca de los papeles que la liberalización del comercio ha desempeñado y que habrá de desempeñar en la construcción de un nuevo orden internacional en materia económica.

3) Entre las cuestiones relacionadas con los impactos negativos de la globalización —y por extensión de la OMC— figuran aspectos relacionados con el medio ambiente. Su planteamiento en términos de sencillos interrogantes es fácil a la vez que ilustrativo: ¿los procesos de liberalización comercial asociados a la mundialización han tenido, y en qué grado, efectos sobre los equilibrios ecológicos? Se pueden encontrar sobre ambas cuestiones posiciones que, en unos casos, resaltan los efectos contaminantes de la expansión de los intercambios de mercancías sobre elementos naturales (erosión de la tierra, sobre las aguas internas y los océanos, sobre el aire, sobre el agotamiento de recursos y sobre ese concepto tan de moda como es el cambio climático).

En sentido contrario, hay otras posturas que señalan que, con la mundialización la humanidad ha adquirido una idea más clara y general de la importancia que los temas medioambientales tienen para la misma y para su futuro. La globalización habría estimulado el desarrollo de medios y procedimientos técnicos para hacer frente a las alteraciones medioambientales, a la vez que habría despertado una mayor responsabilidad general acerca de las cuestiones planteadas en este orden. Esto se pondría de relieve por medio de la convocatoria y el desarrollo de conferencias de alto nivel que desde los años 1970 se han celebrado, así como por el nacimiento de industrias y actividades «limpias» que se expanden internacionalmente. También productos y servicios relacionados con un mejor medio ambiente son objeto de intercambios internacionales cuyas cifras muestran notables incrementos.

Desde un punto de vista más directamente relacionado con la OMC hemos de resaltar que las preocupaciones relativas al medio ambiente se han manifestado en esta organización prácticamente desde su creación. La

existencia desde 1994 de un Comité de Comercio y Medio Ambiente con un mandato muy amplio corrobora la afirmación anterior por medio de una pluralidad de trabajos interesantes que se han efectuado en él. Claro está que este hecho vendría matizado por una realidad como es la suspensión operativa de sus actividades en tanto se llevan a cabo las negociaciones de la Ronda Doha desde 2001. Pensamos que, como en otros temas, la supersimplificación —sea favorable o contraria al principio de la ordenación pactada de los intercambios comerciales— no es la mejor de las actitudes para estudiar la pluralidad de aspectos involucrados en la cuestión.

4) En los apartados anteriores hemos enunciado temas especialmente delicados y complejos sobre todo desde la perspectiva de los países calificados como países en desarrollo. Respecto a la consideración de tales países, partimos de hechos simultáneos y contradictorios: los intentos de integración de estos países en el sistema comercial internacional multilateral de comercio abierto que se centra en la OMC frente a las críticas a la configuración actual del sistema.

En este orden, se ha señalado como un elemento primordial sobre el que se precisa reflexionar, la asimetría en las reglas de la OMC. Para los contrarios, éstas serían herederas directas de los principios establecidos en el GATT por un conjunto de países vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Tales países no tenían especial sensibilidad por la situación de los países en desarrollo. Muchos de éstos adquirieron su independencia política con posterioridad a la creación del Acuerdo General y, lógicamente, no pudieron influir en la redacción de las indicadas normas. El hecho de tener que conformarse con las mismas pondría de manifiesto que no todos los países han tenido ni tienen pesos iguales en los procedimientos de la OMC, no sólo en la elaboración sino también en la aplicación de las normas.

Así, en campos muy diversos pero especialmente en los relacionados con las importaciones de tecnología, con las reglas aplicables al comercio de derechos de propiedad intelectual o con la liberalización de los servi-

cios (pero no sólo en tales campos sino también en aspectos de producciones tradicionales como las de los países africanos productores de algodón), se habría impuesto a los países en desarrollo una liberalización de los intercambios de mercancías sin que éstos obtuviesen a cambio liberalizaciones en los movimientos de mano de obra, considerada ésta como uno de los principales factores de producción en que tales países podrían presentar ventajas (todo ello en contra de las posiciones beneficiosas de una liberalización comercial asociada a las teorías de los economistas clásicos). Además, los intercambios especialmente en el dominio agrícola se ven afectados de forma negativa por las subvenciones que las principales potencias otorgan a las exportaciones de tales productos en perjuicio de los citados países en desarrollo.

En otro orden, las dificultades y costes de aplicación de las normas de la OMC a los países en desarrollo afectan prácticamente a todos los campos que ésta abarca, aunque suelen considerarse como más problemáticos los relativos a derechos de propiedad intelectual, a las medidas sanitarias y fitosanitarias, a las normas técnicas y a la valoración aduanera. Desde la óptica de los países en desarrollo se piensa que sería necesario no sólo una revisión de las normas existentes sino el establecimiento de capacitaciones de técnicos y de estructuras administrativas que permitiesen poner en práctica los compromisos obligados y adquiridos en la institución comercial. No cabe duda de que la aplicación no matizada de las reglas obliga a tales países a asumir unos costes que consideran excesivos.

Otros autores apuntan una idea muy extendida, según la cual son los países desarrollados los que se han visto beneficiados en mayor medida por los procesos de liberalización comercial de los intercambios de productos y también, desde la creación de la OMC, de buena parte de los relativos a servicios. Ello por un conjunto de razones. Así, se habrían incluido primordialmente en el sistema GATT-OMC aquellas áreas en que tales países poseen una hegemonía tecnológica hacia las que se orientarían sus economías y sus empresas. Pero, ade-

más, las normas multilaterales se habrían dirigido hacia la protección de los derechos de algunos tipos de empresas, especialmente de las multinacionales. Por otro lado, se habrían erosionado o limitado las capacidades de los países en desarrollo para regular sus actividades.

Respondiendo en parte a las críticas anteriores, los defensores de la OMC han señalado que ésta ha tratado, con éxito razonable, de crear un conjunto de normas comerciales que han mostrado preocupación por defender los intereses de los países pobres. En esa línea, el informe Sutherland indica que «los gigantes del sistema, que pueden elegir la forma en que conducen sus relaciones comerciales, mientras opten por ejercer el poder de mercado en un contexto multilateral con arreglo a normas acordadas por todos» harán que los «pobres y los débiles no hayan de temer una vuelta a la ley de la selva». En el citado informe se resumiría que todos los países, sean desarrollados o en desarrollo, estarían interesados en el éxito de la OMC como institución, pero destacan que «ningún grupo lo estaría más» que los indicados pobres y débiles.

Por otra parte, en otra aportación aclaratoria del informe citado se señala que la OMC no puede garantizar el éxito comercial. Su tarea sería la elaboración de normas que permitan a las empresas operar en los mercados extranjeros y aprovechar las oportunidades que en éstos puedan ofrecerse. Según los partidarios de la OMC, la situación de los países en desarrollo no se debería únicamente a factores comerciales. Sería preciso tener en cuenta otros aspectos diversos como la carga de la deuda, las deficiencias en los sistemas educativos o sanitarios, la inadecuación de las infraestructuras y de los servicios, la administración ineficiente o con graves problemas de corrupción, etcétera.

De nuevo cabe señalar aquí que la tendencia de algunos críticos de la OMC a utilizar consideraciones unilaterales caería dentro de las críticas que suscitaron las posiciones relacionadas con el pensamiento único. Nos parece, sin pretender con ello quitar importancia a los problemas del desarrollo, que la interrelación y la complejidad de variables sociales, políticas y económicas es

de tal magnitud que debería impedir a cualquier observador imparcial caer en simplificaciones. Claro es que también esta idea, en sentido contrario, podría extenderse a los apologistas de la OMC.

5) Desde esta exposición mínima, hemos de referirnos a otras cuestiones también interesantes para nuestros propósitos: las relativas a las empresas y a las interacciones entre variables de tipo económico. Por parte de muchos críticos de la OMC se ha indicado que ésta sirve fundamentalmente para apoyar intereses específicos de las empresas multinacionales. En tal sentido ponen como ejemplo las presiones que algunos grupos norteamericanos ejercieron para conseguir en la Ronda Uruguay una mayor liberalización de ciertos sectores de servicios como los de telecomunicaciones o para lograr un acuerdo sobre protección de algunos derechos de propiedad intelectual (las patentes de ciertas compañías farmacéuticas).

Los defensores del sistema de comercio abierto y sometido a reglas pactadas, que recordemos constituyen las características de la OMC, han replicado que, por una parte, las empresas pertenecen a las personas, que proporcionan empleo y que, además, pagan impuestos que también acaban beneficiando a otras personas a través de las inversiones públicas. Según estos defensores el interés de las empresas no debería perjudicar el bien social y en definitiva el bienestar colectivo. Es más, señalan que es precisamente cuando las empresas actúan contra un comercio abierto (no precisamente infrecuente) cuando se plantean situaciones en que se dañan intereses sociales en el sentido más amplio. Y remachan que precisamente las normas de la OMC han sido diseñadas para impedir que los gobiernos actúen frente a quienes lo hacen en contra del más amplio bien común.

Al efecto los partidarios recuerdan que, en la práctica, algunos de los argumentos empleados para hacer efectiva una «competencia viable» deseada como objetivo común de muchos países están relacionados con la apertura de los mercados, buscando no impedir la presencia de entidades extranjeras en los mismos. Y al mismo tiempo subrayan que las empresas son de he-

cho las protagonistas de los intercambios comerciales, cuyo crecimiento desde finales de la Segunda Guerra Mundial está fuera de toda duda, como muestran las estadísticas al respecto disponibles desde esa fecha. A tal incremento, en su opinión, habrían contribuido instituciones como el GATT y ahora la OMC, por medio del establecimiento de normas para una coexistencia económica basada en reglas, que, a su vez, han sido objeto de acuerdos negociados. Desde su óptica, en ellos radicaría el aspecto más positivo del sistema.

En los tiempos actuales otras perspectivas empresariales han insistido en cuestiones relacionadas con la deslocalización de sus actividades, atribuyendo en este orden un papel decisivo a la liberalización comercial. Pero, para otros autores, las deslocalizaciones constituyen un tema muy complejo en el que habrían de tenerse en cuenta una pluralidad de factores. Sus efectos a niveles macro y microeconómicos distan mucho de haberse estudiado en todas sus dimensiones. Los partidarios de la liberalización comercial unida a la posibilidad de instalación de empresas en localizaciones distintas a las de la matriz señalan que esta situación ha constituido una constante en la historia económica pero, además, los partidarios indican que las entidades que deslocalizan sus actividades se encuentran en condiciones de invertir en otros sectores en el país de origen, con un efecto positivo de creación de nuevos empleos que compensaría la destrucción de los primitivos. Al respecto, hemos de indicar que las evidencias estadísticas que se basan en experiencias reales distan de proporcionar datos concluyentes en una u otra dirección.

6) En la consideración de conceptos macroeconómicos de aplicación a nuestro tema, muchos autores han puesto de manifiesto la complejidad de las interrelaciones de las variables que no podría ser atribuida en exclusiva a la existencia de la OMC. Por ejemplo, se ha estudiado la importancia experimentada en el mundo de la financiación internacional a consecuencia de la globalización. Esto sin duda tiene una relación con las actividades de la OMC. Encontramos al respecto opiniones de muy diversos matices, lo que no es de extra-

ñar por la pluralidad de posiciones manifestadas en trabajos y otros medios. Así, en una buena síntesis, el profesor Rodríguez Prada de la Universidad de Alcalá de Henares, señala que podría haberse extendido la idea de que «la sucesión de crisis cambiarias y financieras experimentadas por muchos países durante la última década ha ido generando un cierto consenso en la idea de que la profundización de la globalización financiera ha aumentado la vulnerabilidad de las economías a los ataques especulativos, a los efectos de contagios y las crisis financieras».

No es ésta la única opinión expresiva de posibles consecuencias negativas de la apertura financiera. Otros autores han destacado en ella cuestiones como su ruptura con la economía real o la distribución desigual de poderes frente a opiniones más favorables, como sería la puesta a disposición de países que lo necesitan para iniciar su despegue económico de abundantes medios financieros. En resumen, nos parece que resultaría necesaria una profundización en los estudios sobre globalización financiera y su relación con los aspectos comerciales. De modo similar también pueden estudiarse cuestiones relacionadas con la difusión de tecnología, la consideración de los activos intangibles, etcétera.

La relación entre OMC y globalización, entendida aquélla, además, como causa principal de los efectos de esta última, posición que criticamos tanto desde los puntos de vista positivos como de los negativos, no suele tomar en consideración un conjunto de factores sociales, políticos, militares, culturales, etcétera, que se encuentran en muchos de los estudios explicativos de la mundialización. En definitiva, como en las diversas cuestiones presentadas en este apartado, no nos parecen adecuadas para un análisis científico las tendencias a las reducciones, como tampoco nos parece acertada la opinión de que todo lo que se relaciona con la OMC o con la mundialización sea negro o blanco. No nos cabe duda de que en los dos conceptos se encontrarían matices plurales que requerirían una atención más profunda que la que muchos le prestan.

4. Críticas a la globalización desde perspectivas no estrictamente económicas

Incluimos bajo este apartado cuestiones diferentes que han sido empleadas generalmente por críticos del sistema GATT-OMC para destacar las que consideran deficiencias del mismo. Por su parte, muchos partidarios del sistema, aun reconociendo los fundamentos de tales opiniones, las consideran elementos discutibles. Desde el punto de vista neutral que hemos pretendido, en orden a centrar la discusión, pensamos que ésta se centra en otorgar prioridades a los elementos que analizan. No afectarían tanto al funcionamiento del sistema como a su filosofía. Entre las cuestiones que son objeto de debate figuran aspectos relacionados con la concepción de la soberanía de los Estados; con la situación de la OMC respecto al sistema de Naciones Unidas; con el lugar que ocuparían los derechos humanos dentro de los objetivos de la OMC y, por último, críticas genéricas a los Estados y al sistema capitalista, especialmente en su vertiente neoliberal.

1) En relación a la cuestión de la soberanía nacional, algunos autores han señalado que el sometimiento de una parcela importante de la misma (la comercial) al sistema de normas que constituye la OMC la restringiría en buena medida. Ahora bien, en los últimos 50 años se han planteado cuestiones del mismo tipo en relación con otras instituciones multilaterales de carácter económico (pensemos en el FMI) así como también respecto a muchos procesos de integración. El análisis a fondo de este tipo de cuestiones lleva de inmediato a consideraciones acerca de la transformación del concepto de soberanía y a los nuevos papeles que los Estados desempeñan en la etapa de la mundialización.

Desde el punto de vista de los estudiosos de la evolución del concepto de soberanía en relación con la regulación de los intercambios comerciales resultan de la mayor utilidad las aportaciones del profesor Jackson. Para este destacado internacionalista la soberanía abarca una amplia gama de ideas muy complejas, relativas unas veces a las funciones de los Estados en las or-

ganizaciones internacionales y otras a divisiones internas del poder y al grado de autoridad gubernamental respecto a los gobernados. En todo caso, el concepto tradicional que surgió en el Siglo XVII que se ha asociado al Tratado de Westfalia ha ido sufriendo importantes modificaciones en el mundo contemporáneo.

Las discusiones académicas sobre el sentido actual de la soberanía continúan ocupando una amplia parcela de trabajos de multitud de científicos sociales, especialmente de politólogos internacionales y de especialistas en relaciones internacionales. De una forma muy resumida, en tales discusiones se señala la asociación del concepto indicado de soberanía con diferentes características (la titularidad del poder político, el uso legítimo de la fuerza dentro del territorio nacional, el control de las fronteras, entre otros) que, en los momentos actuales, son cuestionadas en mayor o menor grado.

Los Estados ocupan un lugar muy importante en la actual configuración del mundo económico, junto con las que O'Brien y Williams han definido como Civic Associations, compuestas principalmente por ONGS y, claro está, por empresas multinacionales. En la opinión de partidarios de la OMC las «estructuras gubernamentales siguen brindando la mejor protección a muchos objetivos importantes de la sociedad, incluidos la democracia y los derechos humanos, así como para el funcionamiento satisfactorio de los mercados». Queremos subrayar esta característica puesto que la historia de las instituciones políticas muestra la existencia de una relación entre Gobierno, entendido en el amplio sentido de dirección política, y mercado. Claro es que en la actualidad cuando hablamos de mercados mundiales se plantean temas conexados con la gobernanza mundial, cuestión de la que se ocupan muchos académicos.

A niveles estrictamente económicos debe recordarse que las intervenciones de los Estados se han justificado por su condición de reguladores para evitar los fallos del mercado. La cuestión que surge en las situaciones contemporáneas tiene que ver con las dimensiones globales que han adquirido los mercados. La

realidad indica que carecemos de un gobierno mundial con capacidad suficiente para llevar a cabo funciones reguladoras correctoras de los fallos de tales mercados mundiales. En esta situación —y quizá como un paso intermedio— pueda situarse el nacimiento de las organizaciones internacionales de cooperación interestatal. Posiblemente, sus actuaciones habrían de ser más eficaces y necesitadas de mejoras pero, en nuestra opinión, de ahí a condenarlas con el simple argumento de su acción eliminadora de soberanías nacionales, hay un amplio camino.

En las actuales circunstancias de globalización en que actúan actores de tanta importancia y volumen como las empresas multinacionales de dimensiones globales y en las que encontramos redes de producción y de distribución de dimensiones también mundiales, se ha cuestionado la posibilidad de actuaciones de los Estados. En el informe Sutherland se recuerda que hoy «cuando se trata de los asuntos económicos, los Estados no pueden controlarlos o regularlos con eficacia». Y de ahí la necesidad de acciones cooperativas, entre ellas las que llevan a cabo las organizaciones nacidas después de la Segunda Guerra Mundial.

No podemos olvidar que el sistema de cooperación internacional establecido tras dicho conflicto, que se plasma entre otros ejemplos notables en la experiencia de integración económica, se traduce en instituciones a las que los Estados tradicionales han cedido voluntariamente una parte de su soberanía con el convencimiento de que las ventajas que pueden conseguirse con ello superan las pérdidas de la soberanía entendida en un sentido adecuado para épocas pretéritas.

Ahora bien, las críticas en este terreno suelen referirse a ciertas acciones de la OMC (léanse especialmente los casos de aplicación de su sistema de solución de diferencias en que medidas adoptadas por un Estado soberano han sido «condenadas» y obligadas a modificarse, así como las disposiciones que se encuentran en algunos de los acuerdos que constituyen el sistema, los cuales limitarían las posibilidades de actuación de los Estados en materia de acciones co-

merciales). Todo ello ha sido utilizado como argumento para justificar la necesidad de proteger una soberanía nacional cuyo alcance no se especifica, si bien parece desprenderse el mantenimiento de posiciones tradicionales. En todo caso, no se suelen tener en cuenta las modificaciones del concepto que han tenido lugar especialmente en el Siglo XX y a las que nos hemos referido.

Curiosamente también entre los que señalan a la OMC como paradigma de la erosión de la soberanía nacional se encuentran los partidarios del «todo mercado», que no querrían ver de ninguna forma limitadas las acciones de éstos. También encontramos concepciones más o menos románticas de los Estados, que tuvieron sus razones de ser en otras etapas de la historia, pero que, en nuestra opinión, no resultan adecuadas a los momentos actuales.

En todo caso, las situaciones de cooperación entre Estados tienen, además, su justificación en que las instituciones creadas por los mismos en el orden económico lo han hecho dentro de los límites pactados. Así, en términos generales, tales instituciones no pueden establecer impuestos, ni conceder subvenciones ni actuar modificando normas nacionales que afecten a la competencia. Parece necesaria una adaptación de las instituciones a los problemas derivados de la mundialización. En este orden resulta oportuno recordar que en tales instituciones se crean obligaciones que inciden en las ordenaciones económicas de los Estados y lógicamente en los conceptos tradicionales de soberanía. No puede sorprendernos, en resumen, que la OMC haya sido objeto de muy diversos ataques.

2) Una importante parte de las críticas que se dirigen a la OMC se relacionan con la consideración y situación dentro de la misma de los derechos humanos y en especial de los derechos sociales. Los detractores de la institución subrayan la primacía que, dentro de sus actividades, en su opinión, tendrían las consideraciones de orden económico sobre preocupaciones de ámbito social como serían los derechos sociales o los temas relacionados con el medio ambiente. Esta «dimensión so-

cial» del sistema ha sido comentada, entre otros, por Paugam, que recuerda que ya en la Carta de La Habana (1947), precedente de la OMC, se hablaba de un respeto a las «normas equitativas de trabajo». Las cuestiones relacionadas con el *dumping* social, las discusiones sobre el «comercio justo» o el establecimiento de normas laborales mínimas constituyen aspectos de una cuestión que dista de haber sido resuelta. Quizá un primer intento de búsqueda de soluciones para ello sean las recomendaciones de una Comisión creada en la Organización Internacional del Trabajo sobre la dimensión social de la globalización, que se dirige a conseguir una mayor coherencia de las políticas de las instituciones, cuestión que tiene relación con la situación de la OMC respecto al sistema de Naciones Unidas.

Nos encontramos en esta esfera muchos debates sobre valores sociales. Recordemos que buena parte de los análisis económicos se han enmarcado en cuadros éticos de los que han de destacarse que presentan situaciones diversas entre los países. Las actividades de la OMC se sitúan en un marco de principios y valores mínimos enunciados en el Acta de Marrakech, acerca de los que más de 150 naciones miembros han conseguido un acuerdo. Parece lógico que la OMC, que se esfuerza en cumplir un papel fundamentalmente técnico, se encuentre en multitud de ocasiones ante cuestiones relacionadas con la elección de prioridades, con la adecuación de sus normas y principios al tratamiento de los problemas sociales y de los derechos humanos y sus distintas elaboraciones que llegan hasta el grado de una Declaración Universal. Todas estas cuestiones son lógicamente consideradas de forma distinta por países y de forma aún más diversa por personas de diferentes matices ideológicos. Pero quizá a modo de un punto de encuentro mínimo, hemos de indicar que los estudiosos de la OMC no encuentran contradicciones esenciales entre los objetivos de la misma y los actuales convenios sobre derechos humanos. Sin embargo, no cabe ocultar que existen opiniones radicalmente contrarias y que se discute la adecuación de las normas de la OMC en este orden.

3) Otros autores han expresado también posiciones críticas respecto a la OMC en relación a su situación especial dentro del sistema de organizaciones internacionales de Naciones Unidas. Al respecto el ya citado Paugam ha realizado una síntesis interesante señalando que «orgánicamente la independencia de los dos sistemas es real aunque poco justificable» puesto que, en su opinión, la misma sería resultado de circunstancias históricas más que de la aplicación de la lógica jurídica.

Se recuerda así que la Carta de La Habana consagraba la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC), que debía constituir la tercera institución de Bretton Woods, junto al FMI y el Banco Mundial que tendría el carácter de agencia especializada de la ONU. Pero en 1947 los países que negociaron tal Carta, decidieron que sólo entrase en vigor con carácter provisional una parte de la misma, la correspondiente a negociaciones arancelarias que recibiría el nombre de GATT. Como es sabido, tras la no aprobación por parte de los Estados Unidos de dicha Carta y tras una serie de nuevas redacciones continuó la vida «provisional» del GATT hasta su integración en la OMC. Ha de recordarse, por ejemplo, que la situación de la Secretaría del GATT era la de un Comité interino de la OIC establecido por resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas y relacionada con la ONU por acuerdos logísticos.

La creación de la OMC ha planteado de nuevo el tema. En efecto, por una parte miembros muy importantes de la misma simplemente han rehusado su participación en el sistema de Naciones Unidas. Por otra, el Acta de Marrakech que crea la OMC consagra su independencia, facultando al Consejo General para concertar acuerdos de cooperación con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. En dicha Acta se hace igualmente referencia al intento de conseguir una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial y, en consecuencia, a mejorar la cooperación de la OMC con FMI y Banco Mundial. La situación actual de la OMC se definiría en que ésta tendría las caracte-

rísticas de una organización *sui generis*. No sería un organismo especializado de las Naciones Unidas, aunque *de facto* pueda considerársele así.

La Carta de Naciones Unidas, que prima en principio en estas materias de organización, atribuye a su Asamblea General la competencia en materia de promoción de la cooperación económica y requiere que las agencias intergubernamentales especializadas se encuadren en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Para algunos, sólo se trataría de un reconocimiento formal de la igualdad entre las normas comerciales y otras normas internacionales relacionadas con otras materias (como las referentes a derechos humanos o las relativas a la salud, la cultura o el medio ambiente). En el informe Sutherland y en otros trabajos doctrinales se hace hincapié en el equilibrio funcional, que está en relación con la cooperación concreta de los dos sistemas. Desde este punto de vista se han producido episodios variados, aunque en los últimos años la cooperación parece haberse reforzado.

Todas las cuestiones que se han tratado anteriormente han sido y siguen siendo objeto de análisis y estudios académicos de evidente importancia especialmente cara al futuro. Dentro de nuestro enfoque de presentación de críticas positivas y negativas a la OMC, nos ha parecido necesario presentar la síntesis anterior de opiniones respecto a temas no exclusivamente económicos para dar paso, en el apartado siguiente, a otras consideraciones que se han formulado desde el interior de la organización. La conclusión general que se obtiene de los aspectos incluidos en este apartado es que la OMC, para bien o para mal, no resulta indiferente.

5. Críticas a la OMC desde perspectivas internas

En este apartado recogeremos algunas críticas positivas y negativas respecto a la OMC puestas de manifiesto desde la propia institución. Buscamos con ello exponer un conjunto de cuestiones que los miembros llevan tiempo intentando corregir. Un posible enfoque hubiera

sido realizar un análisis minucioso de los problemas que la puesta en práctica de los acuerdos que constituyen el sistema han ido presentando. Especialmente dentro de los artículos de la veintena de acuerdos se han mostrado una amplia serie de deficiencias, de nuevas situaciones o simplemente de deseos de clarificar redacciones. En la actual Ronda Doha hay que destacar la existencia de un área específica dedicada al estudio de las normas. Sus trabajos, así como los de otros ámbitos (agricultura, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, etcétera) constituyen caminos apropiados para señalar las deficiencias que se han encontrado en su aplicación a la realidad.

1) En este orden, se ha destacado la complejidad de los textos y de la documentación en que se reflejan las actuaciones de la institución. En ellos se reflejan los trabajos y programas de la OMC. Ahora bien, desde nuestra perspectiva su complejidad no difiere sustancialmente de la de trabajos similares que se encuentran en los quehaceres de otras organizaciones económicas internacionales. En sentido positivo han de destacarse los intentos de simplificación llevados a cabo de forma especial en los últimos 20 años. En efecto, sigue siendo impresionante la existencia de más de 150.000 documentos que se refieren a multitud de temas que abarcan desde los realizados en la preparación de las conferencias previas a la creación de la Organización Internacional del Comercio en los años finales de la década de 1940 hasta los producidos con ocasión de la Ronda del Desarrollo de Doha de 2001. Esta documentación es desigual pero constituye un indicador de la pluralidad y de la ampliación de las actividades emprendidas desde los lejanos años 1940. Por otro lado, la OMC ha avanzado en la puesta a disposición de los interesados de toda esta documentación facilitándola con el empleo de instrumentos electrónicos para el tratamiento de textos, de documentos y de datos, así como repertorios e índices analíticos. Ahora bien, no puede negarse que, para entrar en esta llamada «selva documental», se requiere una mínima preparación para entender los lenguajes empleados.

2) Otra de las críticas más extendidas acerca de la OMC es la relacionada con una ausencia de democracia en su funcionamiento. No entraremos en la amplísima discusión acerca de este concepto, sino que utilizaremos algunas de las concepciones asociadas al término. La democracia se ha entendido así como un proceso de toma de decisiones basado en el pluralismo, la participación y la transparencia. El concepto y su práctica se encuentran en un proceso permanente de creación. Dentro de esta concepción, tanto en el ámbito doctrinal como en el práctico, se encuentran posiciones contrapuestas respecto al sistema de regulación del comercio.

Este sistema se basa en la búsqueda de consensos sobre todos los temas que se lograrían a través de un sistema de círculos concéntricos que han sido descritos de la siguiente forma: «un reducido círculo de miembros, que varían en número en función del interés que suscitan las cuestiones de que se trate, actúa como grupo de discusión, debate y negociación. Este grupo informa acerca de los resultados de sus trabajos a un círculo más amplio de otros miembros, el cual a su vez repite el proceso y presenta los resultados de sus trabajos a otro círculo más amplio de miembros hasta que se alcanza a la totalidad. Al final del proceso se solicita a todos los miembros que adopten una decisión por consenso acerca de las recomendaciones que proceden de los círculos más restringidos».

Este sistema ha sido puesto en tela de juicio especialmente por representantes de países en desarrollo con ocasión de la celebración de la Conferencia de Seattle y ha dado origen a una discusión entre especialistas que se centra en torno a la siguiente cuestión: ¿cómo hacer compatibles la eficacia en las decisiones de una organización que contaba a fines de 2007 con más de 150 miembros con el tradicional sistema de búsqueda de consenso que significa que cualquier miembro, por insignificante que sea su participación en los intercambios mundiales, podría disponer de un veto respecto a cualquier decisión de la Organización? Con todo, como indica el informe Sutherland éste sería el medio para que

los países ricos y poderosos no puedan imponerse a los más pobres y débiles.

Es de interés entrar en una exposición detallada de los intentos de solución que se han planteado. Indiquemos algunos. Encontramos en este orden propuestas como la creación de sistemas similares a los empleados por otras instituciones como el FMI y el Banco Mundial en que las decisiones se toman en Comités Ejecutivos, integrados por un número limitado de miembros que se reúnen varias veces por semana y del que forman parte con carácter fijo una serie de países y otros van rotando, si bien asegurando una representación de los no presentes. Otro sistema sería el definido como «de geometría variable», en el que los miembros asumirían mayor o menor alcance en las obligaciones, lo que plantea especiales consecuencias en los procesos de negociación. En todo caso, no puede decirse que el tema de las decisiones esté ausente en los trabajos para reforma de la OMC.

Esta preocupación se ha extendido a posibles mejoras en el sistema de solución de diferencias, que constituye una piedra fundamental del edificio OMC. Igualmente, sin entrar en su descripción, puede indicarse que en la actual ronda de negociaciones iniciada en 2001 (Ronda Doha) se llevan a cabo discusiones para mejorar algunos aspectos logísticos y de procedimiento. Así, se pretende un acortamiento en los plazos requeridos para el establecimiento de los grupos especiales, una mejora en los recursos financieros y humanos destinados al servicio del sistema, etcétera. Se discute también la posibilidad de establecer compensaciones monetarias para los países más pobres. En definitiva, no puede decirse que éste sea un tema sobre el que no se encuentran en la actualidad intentos de avance.

3) Seguramente una de las críticas más extendidas sobre la OMC y su funcionamiento es la relacionada con la falta de transparencia, tanto en el orden interno como en su comunicación con el exterior. En el primer GATT ésta se derivaba de una aplicación rigurosa de su carácter de acuerdo intergubernamental en el que la mayoría de la documentación generada era de circulación restringida. De hecho, las informaciones a los agentes eco-

nómicos eran facilitadas únicamente a través de los conductos oficiales de cada país miembro (o Parte Contratante en el lenguaje utilizado en el Acuerdo General). Lógicamente, según fuese el grado de acercamiento entre administraciones públicas y diversos sectores de la sociedad fluctuaba correspondientemente el grado de conocimiento.

De hecho una de las críticas históricas más significativas que ha recibido el GATT fue con ocasión del dictamen de un panel de solución de la diferencia entre Estados Unidos y México, conocida en el ámbito académico como el caso «atún-delfín». Los grupos ecologistas norteamericanos, muy poderosos en dicho país, utilizaron toda clase de medios para protestar contra la solución adoptada en este caso en la que consideraban primaban en exceso los aspectos comerciales frente a los relativos a la defensa del medio ambiente. A la vez, en esta ocasión y en otras se han quejado diversos sectores de la sociedad del secretismo de las deliberaciones, dado que grupos sociales significativos como las empresas no podían tomar parte en las discusiones que les afectaban.

En 2001 el entonces Director General de la OMC señalaba que el proceso de toma de decisiones efectivo y basado en el consenso debía conseguirse aumentando en él la transparencia así como el grado de participación de diversos sectores del público. En este sentido, el informe Sutherland dedica un capítulo a la necesidad de conseguir un mayor diálogo con la sociedad civil, resaltando que desde 1996 en los últimos años la OMC había hecho progresos significativos. Ahora bien, para muchos la cuestión no se limita a la mejora de aspectos como el indicado de acercamiento a los interesados de los documentos generados, sino a las discusiones acerca de conseguir la más efectiva cooperación de la institución con organizaciones no gubernamentales y también con la participación de empresas, especialmente las multinacionales. En la literatura actual pueden encontrarse opiniones contradictorias al respecto. En parte se insiste, frente a la petición de mayor apertura, en que ciertas cuestiones que suponen partes muy impor-

tantes de los quehaceres de la OMC (las negociaciones comerciales multilaterales o las soluciones de controversias) requieren dosis de confidencialidad.

Entre los aspectos relacionados con el logro de una mayor transparencia se señala la accesibilidad del público a la totalidad de los documentos generados en la vida del sistema. Ahora bien, en un terreno más académico, se habla de las implicaciones de la mundialización de los intercambios sobre la reglamentación multilateral de las relaciones económicas internacionales. Merece la pena destacar que, como hemos subrayado en el segundo apartado, las nuevas concepciones acerca del papel del Estado buscan ampliar el papel de muchas ONG. Y, por otra parte, para muchos se trata de ajustar el «tiempo» de los sistemas interestatales a las consideraciones en el orden de eficacia y rapidez de las decisiones de entes privados, especialmente las empresas. De hecho, para muchos autores, la erosión del sistema multilateral del comercio con la creación de multitud de bloques regionales se ha debido a la complejidad y lentitud con que en tal sistema se llevan a cabo los ejercicios negociadores.

4) También se discute acerca de los conceptos relacionados con la legitimidad del sistema. A estas alturas de nuestra exposición no debe extrañar que al respecto también se encuentren posiciones antagónicas. Así, en un extremo se situarían las posiciones de algunas instituciones que dan la impresión en sus afirmaciones de que el sistema OMC se encontraría a punto de quebrar, precisamente por carecer de legitimidad. En el otro extremo, también se encuentran posiciones que buscarían con la creación de una nueva OMC lograr esa legitimidad de hecho.

Sin entrar, como en otros temas, en el complejo mundo de las discusiones académicas acerca de lo que sea legitimidad y señalando simplemente que este concepto está asociado a los sistemas democráticos, debemos recordar que se han utilizado conceptos como la eficacia de la cooperación entre Estados y la generación de beneficios de dicha cooperación. Como hemos señalado, para los defensores del sistema éste constituye una

vía efectiva para la defensa de los miembros más débiles de la comunidad internacional recordando la evolución satisfactoria desde la creación del GATT en 1947. De modo especial se ha insistido en que un sistema de comercio internacional abierto constituye un elemento fundamental para el crecimiento económico mientras que el proteccionismo actuaría como freno de las capacidades de las economías para aprovechar nuevas tecnologías. Esta adaptación permanente a las circunstancias cambiantes constituiría una buena respuesta para la justificación del sistema. Así, el informe Sutherland indica como ejemplo de posiciones partidarias de la OMC que «desde la creación del GATT en 1947 se han producido grandes cambios en las condiciones políticas y económicas del mundo. La caída del muro de Berlín, junto con importantes innovaciones tecnológicas ha generado posibilidades sin precedentes para un mundo verdaderamente interdependiente».

Si se considera suficiente el incremento de beneficios para la economía mundial con base en la legitimidad habría de entrarse en la cuestión de la mejor distribución de los beneficios en un mundo en que la liberalización comercial da lugar a ajustes a las realidades económicas. La mejora del funcionamiento de la OMC de forma que ésta pueda hacer frente a nuevas realidades mediante fórmulas como la mayor cooperación con otras instituciones multilaterales que se preocupan de aspectos de la economía, la mayor presencia de instrumentos parlamentarios o una definición más profunda de las tareas de los órganos directivos suponen aspiraciones lógicas que podrían abordarse desde el reconocimiento de la existencia de aspectos mejorables en la institución.

5. A modo de reflexión final

Al finalizar los cuatro apartados anteriores hemos de proceder a realizar una especie de balance de los aspectos expuestos. De esa forma, partiendo de las dificultades de expresar en términos cuantitativos la importancia y el impacto de la OMC en la economía mundial,

hemos de estimarlos desde otros ángulos significativos. Así, se plantea, en primer lugar, la cuestión de si las reglas y normas del sistema han facilitado los intercambios entre países, desde los productos tradicionales a los servicios más sofisticados influyendo así en el crecimiento económico. Como en muchas otras ocasiones de la literatura económica la cuestión se plantea en términos de «huevo-gallina»: ¿gracias a la creación del GATT-OMC han aumentado los intercambios comerciales o bien el incremento de éstos ha conducido a la necesidad de crear reglas que los regulen? No tenemos respuesta para ello.

Está claro que todo sistema normativo puede ser criticado desde una pluralidad de órdenes: se le puede considerar excesivo o insuficiente; claro u oscuro; favorecedor de unos y contrario a otros; etcétera. Las posibilidades de valoración desde posiciones personales, políticas o sociales son numerosas pero, en nuestra opinión, deberían estar siempre justificadas en hechos y datos. En el análisis de posturas críticas respecto a la OMC hemos notado en muchos casos que se da la elevación a categorías absolutas a las que no dejan de ser sino anécdotas particulares. De la misma forma, no reconocer la existencia de fallos y aspectos mejorables en la OMC estaría también en contra de toda lógica científica. Por otro lado —y ésta es una situación que presenta aspectos positivos y negativos—, encontramos en general en las críticas de todos los extremos un desconocimiento operativo de lo que es la OMC.

Resulta muy extendida la idea de que en el caso de que la OMC no existiera habría de crearse una OMC en la que ésta existiera. En un mundo interdependiente y cada vez más complejo, la existencia de una organización fuerte encargada de la regulación de las políticas comerciales mediante el diálogo y la cooperación destinada a evitar antiguas guerras comerciales parece imprescindible. Se podrán discutir la extensión de sus prácticas y principios a otros órdenes de la vida económica internacional en sentido estricto y a otros aspectos de la vida económica de las naciones. En todo caso, desde la posición de este trabajo que hemos pretendido

fuese neutral y académica, una evaluación cualitativa de la OMC resultaría positiva.

Referencias bibliográficas

- [1] AART SCHOLTE, J. (2005): *Globalization: A Critical Introduction*, 2.ª ed., Palgrave-McMillan, Nueva York.
- [2] ARRIOLA, J. y GUERRERO, D. (eds.) (2000): *La nueva economía política de la globalización*, Universidad del País Vasco.
- [3] ÁVILA ÁLVAREZ, A. y DÍAZ MIER, M. A. (2005): «Una nota sobre la democracia en la OMC», *Boletín de Información Comercial Española*, número 2.845.
- [4] BAGWELL, K. y STAIGER, R. (2002): *The Economics of the World Trading System*, MIT Press.
- [5] BHAGWATI, J. (2005): *En defensa de la globalización*, Debate, Barcelona.
- [6] BHAUMIK, T. K. (2006): *The WTO: Adiscordant Orchestra*, SAGE Publications, Londres.
- [7] BLACKHURST, R. (2001): «Reforming WTO Decision Making: Lessons from Singapore and Seattle», en DEUTSCH y SPEYER (eds.), *The World Trade Organization Millennium Round*, Routledge, Abingdon, Reino Unido.
- [8] CROOME, J. (1999): *Guide to the Uruguay Round Agreements*, Klumer Law International-OMC, La Haya, Holanda.
- [9] CURZON PRICE, V. (2004): *Place of Non-Discrimination in a Rapidly Integrating World Economy*, Cordell Hull Institute Trade Policy Analysis.
- [10] DEHESA, G. DE LA (2003): *Globalización, desigualdad y pobreza*, Alianza Editorial.
- [11] DÍAZ MIER, M. A. (2005): *Globalización y OMC*, Noticias de la UE, número 243.
- [12] DÍAZ MIER, M. A. y GARCÍA MIRANDA, C. (2007): *Globalización, Antiglobalización y la otra Globalización*, ponencia presentada a la IX Reunión de la Sociedad de Economía Mundial.
- [13] DICKEN, P. (2007): *Global Shift: Transforming the World Economy*, 5.ª ed., Sage.
- [14] DREZNER, D. (2007): *All Politics is Global*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- [15] FRIEDEN, J. y LAKE, D. (2004): *International Political Economy*, 4.ª ed., Routledge.
- [16] GEORGE, S. (2002): *Pongamos la OMC en su sitio*, Icaria, Barcelona.
- [17] GILLS, B. y THOMPSON, W. (2006): *Globalization and Global History*, Routledge, Abington, Reino Unido.
- [18] GRISWOLD, D. (2000): *WTO Critics Trade Away Truth for a Sound Bite*, Catos Center for Trade Policy Studies.

- [19] HELD, D. y MCGREW, A. (eds.) (2007): *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Polity Press, Cambridge.
- [20] HELD, D. y MCGREW, A. (eds.) (2003): *The Global Transformations Reader*, 2.ª ed., Polity Press, Cambridge.
- [21] HERMAN, L. (2000): *Criticism of the WTO Should be More Balanced*, Cassels Brook and Blackwell.
- [22] HIRST, P. y THOMPSON, G. (2000): *Globalization in Question*, 2.ª ed., Polity Press-Blackwell.
- [23] HOECKMAN, B. y KOSTECKI, M. (2001): *The Political Economy of the World Trading System*, 2.ª ed., Oxford University Press.
- [24] JACKSON, J. H. (2006): *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge University Press.
- [25] JACKSON, J. H. (2003): *Sovereignty Modern: A New Approach to an Outdated Concept*, American Journal of International Law.
- [26] JIMÉNEZ REDONDO, J. C. (2006): *Los dogmas de la antiglobalización*, Club Universitario, San Vicente, Alicante.
- [27] KAHLER, M. y LAKE, D. (2003): *Governance in a Global Economy*, Princeton University Press.
- [28] KENNEDY, L. M. y SOUTHWICK, J. D. (eds.) (2002): *The Political Economy of International Trade Law*, Cambridge University Press.
- [29] KHOR, M. (2001): *La Globalización desde el sur*, Icaria, Barcelona.
- [30] KHOR, M. (2002): *How the South is Getting a Raw Deal at the WTO*, Rowman and Littlefield.
- [31] LOY, F. (2001): «Public Participation in the World Trade Organization», en SAMPSON (ed.), *op. cit.*
- [32] MAESSO CORRAL, M. y GONZÁLEZ BLANCO, R. (eds.) (2003): *La globalización: oportunidades y desafíos*, Universidad de Extremadura.
- [33] MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, D. (2001): *Economía política de la globalización*, Ariel.
- [34] MOKHIBER, R. y WEISSMAN, R. (1999): *10 Reasons to Dismantle the WTO*, irts.essential.org/corp-focus/msg00050.html
- [35] PAUGAM, J. M. (2004): «L'OMC Victime de la Mondialisation?», en RAMSES (2005), Dunod, París.
- [36] PANITCHPAKDI, S. (2001): «Balancing Competing Interests: The Future Role of the WTO», en SAMPSON (ed.), *op. cit.*
- [37] POLLOCK, R. (2007): *Criticism of WTO Practices and Structures*, página web.
- [38] RICUPERO, R. (2001): *Rebuilding Confidence in the Multilateral Trading System: Closing the «Legitimacy Gap»*, en SAMPSON (ed.), *op. cit.*
- [39] RODRÍGUEZ PRADA, G. (2004): Artículo en *La Globalización, un enfoque pluridisciplinar*, Universidad de Alcalá de Henares.
- [40] RUBALCABA BERMEJO, L. (2007): *The New Service Economy*, E. Elgar.
- [41] RUGMAN, A. y BOYD, G. (eds.) (2000): *The World Trade Organization in the New Global Economy*, Edward Elgar.
- [42] SAMPSON, G. P. (ed.) (2001): *The Role of the World Trade Organization in the Global Governance*, United Nations University Press.
- [43] SENARCLENS, P. (2001): *La mondialisation: theories, enjeux et débats*, 2.ª ed., Armand Colin.
- [44] SMITH, D. (2006): *Globalization: The Hidden Agenda*, Polity Press, Cambridge.
- [45] SUTHERLAND, P. (2005): *El Futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Informe del Consejo Consultivo al Director General de la OMC, Ginebra.
- [46] WOLF, M. (2001): «What the World Needs from the Multilateral Trading System», en SAMPSON (ed.), *The Role of the World Trading Organization in Global Governance*.
- [47] Anti-WTO. Blog con documentación de autores diversos y títulos como: «La fusión entre el capitalismo empresarial y el feudalismo es un cóctel mortífero»; «Los derechos de los campesinos en régimen de liberalización del comercio y la OMC: la experiencia hindú»; «Los ataques del 11-S dieron a los Estados Unidos un pretexto ideal para emplear la fuerza para asegurar su dominio global», etcétera, www.antiwto.blogspot.com (septiembre 2007).