

Parte I

Los fundamentos de la OMC

Capítulo 1	Teoría y práctica del sistema multilateral de comercio	3
Capítulo 2	La creación del sistema multilateral de comercio	41

1 Teoría y práctica del sistema multilateral de comercio

El prejuicio que relega o ensalza cualquier ámbito del conocimiento o facultad de la mente delata no solo un error de juicio sino también la falta de esa modestia intelectual que es inseparable de una devoción sincera y pura por la verdad.

George Boole

Una investigación sobre las leyes del pensamiento (1854)

Introducción

El pensamiento es el padre de la acción y el sistema multilateral de comercio nunca se hubiera construido si no hubiera sido imaginado primero. Sin embargo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) no es solo producto de una idea o de una escuela de pensamiento. Al contrario, representa la confluencia y a veces también el conflicto de tres áreas distintas de la teoría y la práctica: tanto el derecho, como la economía y la política han reforzado y han limitado la capacidad de los países de colaborar en la creación y el mantenimiento de un sistema basado en normas en el que miembros con niveles muy distintos de desarrollo económico y un poder político asimétrico cooperan para reducir los obstáculos al comercio. Por consiguiente, es conveniente empezar esta historia por un examen de la prehistoria intelectual de la OMC, así como de los debates contemporáneos que se produjeron en cada una de estas áreas.

Para que pudiera crearse un orden multilateral del comercio era necesario que concurrieran tres factores importantes, a saber, la aparición de dos ideas y la solución de una paradoja. La primera de las ideas es que los países son soberanos y, por consiguiente, tienen el control de su propio destino, pero también que la mejor forma de ejercer la soberanía es establecer acuerdos vinculantes con otros Estados para poner límites voluntarios y recíprocos al ejercicio de su soberanía. Por consiguiente, era necesario idear y respetar el derecho internacional, lo que incluye las formas y normas de la diplomacia, el protocolo, los tratados, las conferencias y finalmente el establecimiento de organizaciones internacionales. Los primeros pasos en la creación del sistema legal moderno se dieron en los siglos XVII y XVIII a partir de especulaciones sobre el derecho natural, pero un auténtico sistema de derecho internacional no existe hasta que los Estados no elaboran un cuerpo general de derecho positivo basado en tratados. La OMC es expresión de esa idea, pero también se enfrenta al hecho de que los Estados han creado otras organizaciones internacionales (lo que plantea problemas de coherencia) y han protegido al mismo tiempo celosamente su propia soberanía (lo que limita su voluntad de negociar compromisos y de aplicarlos).

La segunda idea, y la más importante para esta faceta concreta del orden internacional, es que los países pueden extraer ganancias mutuas de un comercio más libre. Los políticos no liberalizarán los mercados a no ser que piensen que sus países tienen interés individual y colectivo en aprovechar una división internacional del trabajo basada en la ventaja comparativa y las economías de escala. El estudio sistemático de la economía, a diferencia de las ciencias políticas y el derecho, es un hecho bastante reciente. Teniendo en cuenta que esta esfera de pensamiento apareció más de dos milenios después de que los griegos iniciaran el estudio científico de la historia y la política, la rapidez con que los economistas establecieron las ideas básicas de su disciplina es notable (véase el cuadro 1.1). Los principales argumentos en favor de la apertura de los mercados se elaboraron a finales del siglo XVIII y principios del XIX y arrumbaron las doctrinas mercantilistas que prevalecían en ese momento y que consideraban que la riqueza era intercambiable con el poder y que el comercio exterior era la continuación de la competencia internacional por medios distintos de la guerra abierta. El principal objetivo del mercantilismo había sido gestionar el comercio exterior para maximizar las exportaciones, reducir al mínimo las importaciones y obtener así excedentes comerciales que permitieran acumular metal (es decir, oro y plata). Estos metales preciosos podían convertirse a continuación, cuando era necesario, en ejércitos, navíos y otros instrumentos del poder. La aparición de ideas económicas más cooperativas, junto con el establecimiento de un sistema estatal basado en normas, dio a los países el motivo y los medios para negociar tratados que establecieran unas relaciones económicas más próximas. Aunque la justificación intelectual de la libertad de comercio sea impresionante, no siempre convence a sus críticos. Los defensores de los mercados abiertos tienen que vérselas con críticas continuas a los fundamentos y las consecuencias de sus ideas.

El tercer factor se relaciona con el poder y la paradoja de este. Las ideas jurídicas y económicas en que se fundamenta el sistema de comercio tienen por objetivo crear un orden mundial en el que el poder tenga un papel menos importante y en el que los países más poderosos estén limitados por la ley o por el reconocimiento del interés mutuo. No obstante, el poder sigue siendo indispensable para el establecimiento de un orden internacional. De no ser por la actuación de dos sucesivas potencias hegemónicas -cada una de las cuales utilizó su poder para crear y mantener un régimen de acuerdos comerciales de apertura de los mercados- es poco probable que las ideas jurídicas y económicas en que se basa el sistema multilateral de comercio hubiesen pasado de la especulación a la práctica. Gran Bretaña desempeñó este papel desde mediados del siglo XIX hasta principios del siglo XX, seguida por los Estados Unidos después de un período lamentablemente desprovisto de liderazgo y turbulento entre las dos guerras mundiales. El sistema de acuerdos bilaterales de comercio, vinculados entre sí, que los países habían negociado durante el período de hegemonía británica fue sustituido, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el precursor de la OMC. Estos dos poderosos Estados ayudaron a establecer y aplicar normas que garantizaban la igualdad judicial y posibilidades económicas a otros Estados que, en etapas anteriores de la historia, hubieran estado sometidos a un ejercicio de poder mucho más ostensible y unilateral.

En este capítulo se analizan estos tres factores y la forma en que a veces han sumado fuerzas y otras veces se han contradicho. El análisis se realiza en tres etapas. En la primera se examinan la evolución de los fundamentos jurídicos, económicos y políticos, en ese orden, y la forma en que

Cuadro 1.1. Acontecimientos fundamentales en la evolución de los fundamentos jurídicos, económicos y políticos de un sistema multilateral de comercio

395 a.C. aprox.	La crónica de Tucídides de la Guerra del Peloponeso inaugura la tradición realista en la teoría y la práctica de la gestión de los asuntos estatales, según la cual "los fuertes hacen lo que quieren y los débiles lo que tienen que hacer".
1532	Niccolò Machivelli, <i>Il Principe [El príncipe]</i> exposición clásica del realismo político a principios de la Era Moderna.
1625	Hugo Grotius, <i>De Jure Belli ac Pacis [Sobre el Derecho de Guerra y de Paz]</i> , primera obra de derecho internacional. Basada principalmente en el derecho natural más que en el derecho positivo, defiende la libertad de los mares.
1648	El Tratado de Westfalia pone término a la Guerra de los Treinta Años y establece el principio de que los Estados son soberanos y jurídicamente iguales.
1748	Montesquieu, <i>De l'esprit des lois [El espíritu de las leyes]</i> , defiende el carácter pacífico del comercio.
1758	Emer de Vattel, <i>Du droit des gens, ou Principes de la loi naturelle [Derecho de gentes]</i> , que representa el desplazamiento del derecho natural en favor del derecho positivo como fundamento del derecho internacional.
1776	Adam Smith, <i>Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones]</i> , primera defensa amplia y coherente de los beneficios económicos de la libertad de comercio.
1791	Alexander Hamilton, <i>Report on Manufactures [Informe sobre el asunto de las manufacturas]</i> , primera crítica de la libertad de comercio desde la perspectiva de un país en desarrollo.
1795	Immanuel Kant, <i>Zum Ewigen Frieden [Sobre la paz perpetua]</i> , primera demanda de organizaciones internacionales.
1814-1815	Congreso de Viena, primer intento serio del mundo moderno de establecer un sistema de paz basado en el derecho internacional y en una organización internacional.
1815	Establecimiento en Viena de la Comisión Central para la Navegación del Rin, que puede sostenerse que es la primera organización comercial regional.
1817	David Ricardo, <i>On the Principles of Political Economy and Taxation [Principios de economía política y tributación]</i> , que desarrolla la teoría de la ventaja comparativa, aportando una justificación universal a la libertad de comercio.
1865	La Unión Telegráfica Internacional, fue la primera organización internacional moderna.
1899	Conferencia Internacional de Paz celebrada en La Haya, que dio lugar a la Convención para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales y (en 1902) la Corte Permanente de Arbitraje.
1919	Se establecen la Sociedad de Naciones y Organización Internacional del Trabajo, ambas con sede en Ginebra.

condujeron a la creación del sistema de comercio. Esta evolución secular de la teoría y de la práctica llevó a la creación del GATT en 1947 y explica en gran medida el desarrollo de la OMC. En la situación actual, sin embargo, estos factores pueden considerarse más bien retos que fundamentos; por lo que en la segunda parte del análisis se examinan los retos jurídicos, económicos y políticos que se plantean a la OMC. En ese examen se destaca que, en la sustitución del *ancien régime* por el nuevo orden, hubo más cambio que continuidad, hasta el punto de sentirme tentado a calificarlo de desorden. Los años transcurridos desde la creación de la OMC se han caracterizado por rápidos cambios en la forma de practicarse el comercio y las consecuencias sobre la distribución de la riqueza y el poder. La tercera y última parte del análisis es ofrecer una rápida reseña de la forma en que los temas expuestos en este capítulo se desarrollan en el resto del libro.

Este es necesariamente un trabajo de síntesis, ya que hay que resumir siglos de debate y de evolución en unas pocas páginas. Se tratarán las cuestiones jurídicas, económicas y políticas

por separado, pero los lectores notarán que los límites entre estos ámbitos son frecuentemente borrosos tanto en la teoría como en la práctica. Abundan los ejemplos de transgresión creativa de los límites, especialmente entre los primeros exploradores intelectuales de estos temas. Hugo Grotius, por ejemplo, que fue el primer erudito en el campo del derecho internacional pero estaba más inclinado a hablar de justicia que de derecho, quizá pudiera ser calificado con más exactitud de liberal que de jurista. Igualmente, quienes estimen que Adam Smith era un consumado liberal pueden sorprenderse al comprobar que este economista político era en gran medida un hombre de la época guerrera en que vivía. Tampoco cabe considerar que todos los científicos políticos son descendientes intelectuales de Tucídides y de Maquiavelo. Muchos de ellos ven en las relaciones internacionales más cooperación que anarquía y, por su naturaleza, son más liberales que realistas en sus planteamientos, mientras que otros invaden el terreno de los juristas adoptando una visión de las instituciones basada en el derecho público. En resumen, las fronteras que supuestamente separan estas disciplinas no siempre se respetan. De haber sido así, quizá la OMC nunca hubiera llegado a existir.

Fundamentos jurídicos e institucionales

Las organizaciones internacionales son, ante todo y sobre todo, expresión del derecho internacional, y el derecho es fundamental para la OMC. Según un análisis (Birkbeck, 2009: 15), "la mayoría de los estudios sobre la gobernanza y la reforma institucional en el marco de la OMC coinciden en que un objetivo básico, si no el objetivo básico de la OMC, debe ser proteger un enfoque estable, multilateral y basado en normas del comercio internacional". El derecho aporta una mayor certidumbre a las relaciones entre los Estados y limita lo que, en otras circunstancias, podría ser una búsqueda caótica y autodestructiva del interés nacional. Los responsables de las decisiones de un país no deben albergar dudas sobre sus compromisos ni sobre los compromisos asumidos por sus interlocutores comerciales. Por ejemplo, las empresas deben saber qué aranceles deben pagar y qué obstáculos no arancelarios deben superar para ofrecer mercancías y servicios en un mercado extranjero. Esa certidumbre procede del amplio y creciente universo legal generado, en primer lugar, por los tratados que los Estados negocian y, luego, por las decisiones que interpretan y aplican esos acuerdos.

Teóricamente, los Estados podrían liberalizar el comercio sin recurrir al derecho internacional y a la negociación de acuerdos vinculantes, pues cada uno de ellos tiene la posibilidad de abrir sus mercados autónomamente. También pueden establecerse acuerdos bilaterales mediante una negociación tácita: un país B puede responder con la misma moneda a las medidas autónomas de liberalización adoptadas por un país A. Estas formas de liberalización estaban de moda en la Gran Bretaña de mediados del siglo XIX y fueron defendidas teóricamente por el economista John Stuart Mill (1806-1873) y, en la práctica, por el industrial y político Richard Cobden (1804-1865). Mill sostenía que un país saldría beneficiado de una liberalización unilateral del comercio incluso si no había reciprocidad por parte de sus interlocutores, y Cobden constató que era más probable que los políticos de otros países abrieran sus mercados si esta acción no se percibía como una concesión a los ingleses.¹ La abolición unilateral por Gran Bretaña de las Leyes del Maíz proteccionistas en 1846 fue el primer paso importante del movimiento hacia el libre comercio en Europa y fue anterior a la negociación del Tratado de

Cobden-Chevalier con Francia en 1860. En ese año crucial de 1846 se produjo otra forma de liberalización autónoma más compleja, cuando el Canadá y los Estados Unidos entablaron una serie singular de negociaciones tácitas en virtud de las cuales cada uno de los dos países promulgó leyes que reducían los aranceles aplicados a productos de interés para su vecino. Esta negociación, que se hizo sin necesidad de llegar a ningún acuerdo expreso entre los países, fue ocho años anterior a la negociación del primer (y finalmente efímero) acuerdo de libre comercio entre esos dos interlocutores de América del Norte.² El mismo fenómeno puede observarse en nuestro tiempo: algunos países optan por la liberalización, reduciendo los aranceles de forma autónoma, y estas decisiones pueden verse reforzadas por la ampliación de las cadenas de suministro de la producción multinacional. Por muy sorprendentes que sean estos ejemplos históricos y contemporáneos, los resultados de una liberalización autónoma o tácita son tan seguros como sea firme la voluntad de algunos países de respetar las decisiones que adoptaron libremente. Las medidas de apertura de los mercados que no estén reflejadas en obligaciones plasmadas solemnemente en tratados pueden resultar efímeras.³

Los orígenes del derecho internacional

El desarrollo del sistema estatal y del derecho internacional fue anterior al surgimiento de las ideas económicas modernas. Aun así, una de las primeras motivaciones para el establecimiento del derecho internacional fue promover unas relaciones económicas pacíficas. En general se considera que Hugo Grotius (1583-1645) es el fundador del estudio del derecho internacional y como defensor de la libertad de los mares, fue uno de los pioneros de la tradición del libre comercio. En un momento en el que el derecho internacional era más una aspiración que un hecho, Grotius basó su argumentación principalmente en la existencia del derecho natural. La obra de Grotius, *De Jure Belli ac Pacis* (1625) se adelantó un siglo y medio a la justificación económica de la apertura de los mercados. Otros pensadores políticos de su época defendieron igualmente que la libertad de comercio ejerce una influencia pacífica en los países, asociando los mercados abiertos con la paz y el proteccionismo con la guerra.⁴

Grotius murió tres años antes de que sus contemporáneos concluyeran la Paz de Westfalia, un tratado que en 1648 puso fin a los enfrentamientos religiosos de la Guerra de los Treinta Años y sirvió de base a una nueva concepción de la soberanía estatal. Según el sistema de Westfalia, todos los Estados se consideraban independientes y jurídicamente iguales, disfrutando cada uno de ellos del derecho fundamental de autodeterminación y de no intervención de potencias extranjeras. Esos mismos Estados tenían también el derecho de concertar tratados -el Tratado de Westfalia era uno más- por medio de los cuales establecían obligaciones jurídicas recíprocas. Aunque ese tratado se recuerda normalmente por sus disposiciones sobre asuntos relacionados con la guerra y la paz, tiene también el objetivo de restaurar el comercio. En el artículo LXIX, por ejemplo, los signatarios del tratado acuerdan lo siguiente⁵:

Y como interesa mucho al Público que con la Conclusión de la Paz se restablezca el Comercio, a tal fin se ha acordado que los Peajes, las Aduanas, así como también los Abusos de la Bula de Brabante, y las Retorsiones y Arrestos, que se deriven de ello,

junto con los Certificados extranjeros, las Exacciones, las Retenciones; lo mismo que los Gastos y Cargas excesivos de Correos, y los demás Obstáculos al Comercio y la Navegación, introducidos en su Perjuicio y en contra del Interés Público, aquí y allá, en el Imperio, con ocasión de la Guerra, y últimamente por una Autoridad privada, contra sus Derechos y Privilegios, sin el consentimiento del Emperador y de los Príncipes del Imperio, sean totalmente eliminados; y la antigua Seguridad, Jurisdicción y Aduana se restablezcan, tal y como eran hace tiempo antes de estas Guerras y se mantengan sin violación en las Provincias, Puertos y Ríos.

Así pues, con el tratado se iniciaba la tradición de que los Estados de Europa aprovecharan la ocasión del establecimiento de la paz después de un conflicto importante como oportunidad para restablecer las libertades comerciales que existían en el *status quo ante bellum* o incluso para lograr niveles de apertura que no se habían alcanzado antes de las hostilidades. Estos Estados tendrán mucho menos éxito cuando negocien el Tratado de Versalles después de la Primera Guerra Mundial, pero ese mismo impulso dio vida al GATT después de la segunda guerra mundial. Algunos consideran que la posterior creación de la OMC formó parte del “dividendo de la paz” que produjo el final de la Guerra Fría.

El derecho internacional evolucionó y se convirtió en una disciplina más sistemática durante el siglo siguiente a la negociación de este tratado, como pone de manifiesto la obra de Emer De Vattel (1714-1767) *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle* (1758). Esta obra, muy leída en su época, mantendrá en el siglo XIX su carácter de texto fundamental. Sin embargo, los conceptos económicos en que se basaba eran todavía bastante primitivos ya que De Vattel reflejaba las opiniones mercantilistas que todavía prevalecían entre los estadistas de su época. De Vattel, escribiendo 18 años antes de que Adam Smith publicara su *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, aconsejaba que:

El Príncipe debe poner toda vigilancia en promover el comercio ventajoso a su pueblo y suprimir o restringir el que no lo es. Siendo el oro y la plata la medida común de todas las cosas comerciales, el comercio que atrae al Estado mayor cantidad de estos metales y no les hace salir, es un comercio ventajoso, y por el contrario es ruinoso aquel que hace salir más oro y plata, y esto se llama la balanza del comercio. La habilidad de los que le dirigen, consiste en hacer inclinar esta balanza en favor de la nación (Capítulo VIII, párrafo 98).

Esta cita pone de manifiesto un punto importante sobre la perspectiva jurídica del sistema de comercio: los abogados pueden ser defensores eficaces de sus clientes en esta esfera como en otras, pero la orientación que impriman a su defensa dependerá de los objetivos del cliente. La promoción que hace De Vattel del mercantilismo refleja simplemente las ideas de su época. El sistema de leyes y tratados que los países estaban desarrollando en aquel momento iba a ser capaz de adaptarse a las nuevas ideas económicas que surgirían en la siguiente generación.

La forma que adoptan los acuerdos comerciales, e incluso el lenguaje que los negociadores utilizan hoy día, deben más al mercantilismo según lo interpretaron los juristas, que al libre

comercio proclamado por los economistas. Los compromisos contraídos por los países para reducir o eliminar los aranceles son calificados invariablemente de “concesiones”, lo que supone que cualquier reducción del muro arancelario significa renunciar a algo de valor, aunque sea a cambio de unas concesiones recíprocas de los países interlocutores. Allí donde los economistas políticamente inteligentes se han impuesto, estas restricciones mutuas que los países convienen en los acuerdos comerciales se califican al contrario de “inversiones”.

Parte de la terminología que los juristas utilizan tiene orígenes más antiguos. Cuando los países empezaron a negociar tratados comerciales tomaron prestado un concepto fundamental que originalmente se había desarrollado en las relaciones entre ciudades y comerciantes extranjeros. Los orígenes de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) se remontan a la Edad Media, cuando los comerciantes obtenían franquicias de los municipios, en las que se definían sus derechos y privilegios. Normalmente pedían tener los mismos derechos y privilegios que tenían los comerciantes “más favorecidos”. La doctrina se incorporó luego a los tratados comerciales entre Estados soberanos, en los que se establecía que cualquier concesión hecha a un interlocutor comercial (especialmente la reducción de aranceles) se haría extensiva automáticamente a todos los demás países a los que se concediera un trato NMF, y posteriormente esta doctrina se convirtió en un pilar del sistema multilateral de comercio. El artículo I del GATT establece que “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado”.

La creación de organizaciones internacionales

Los juristas teóricos, después de haber dedicado gran energía a elaborar y defender lo que entonces eran ideas radicales sobre la soberanía y la independencia, tardaron en adoptar la idea conexas, pero aparentemente contradictoria, de que los países podían subordinar el ejercicio de su soberanía a organizaciones supranacionales. Correspondió, en cambio, a un filósofo, Emmanuel Kant (1724-1804) formular esa idea. En su ensayo de 1795, *Sobre la paz perpetua*, Kant preconiza el establecimiento de una federación para poner “término a toda guerra”. La propuesta de Kant, aunque fuera revolucionaria para su época, atribuía a las organizaciones internacionales un papel más limitado que el que le atribuirían más tarde sus herederos intelectuales. Para él, la institución ideal debería tener como único objetivo garantizar la paz, no se proponía recabar ningún poder de los Estados miembros y estos no habrían “de someterse ... a leyes políticas y a una coacción legal”.

Hasta mediados del siglo XIX los Estados no empezaron a establecer de manera formal y permanente organizaciones internacionales que tuvieran objetivos más amplios y un planteamiento más intrusivo de la negociación de compromisos. Justamente, las primeras organizaciones de este tipo fueron consecuencia de la tecnología moderna y del comercio. La Unión Internacional de Telecomunicaciones, fundada en 1865 con el nombre de Unión Telegráfica Internacional y que adoptó su nombre actual en 1934, se cita con frecuencia como la primera auténtica organización internacional de la Era Moderna. El Convenio de París

para la Protección de la Propiedad Industrial (1883) fue otro paso importante en esta dirección y se convertiría (a través de su incorporación al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) en la más antigua de las normas de la OMC. Algunos otros organismos datan del siglo XIX, en particular la Unión Postal Universal (creada en 1874), pero las organizaciones internacionales solo empezaron a adquirir la dimensión y la importancia que tienen en nuestra época cuando se estableció la Sociedad de Naciones después de la Primera Guerra Mundial.

El derecho internacional no se extendió inmediatamente a los países situados fuera de Europa ni a sus antiguas colonias económicamente más avanzadas. Las demás regiones tuvieron que sufrir durante generaciones el colonialismo, la diplomacia de las cañoneras y los conceptos jurídicos que formalizaban la desigualdad (por ejemplo, la extraterritorialidad). Consideremos la experiencia de China en el siglo anterior al estallido de la Segunda Guerra Mundial. China, a partir del tratado bilateral sobre aranceles que Gran Bretaña la obligó a firmar en 1842, perdió su autonomía para fijar aranceles, e incluso para cobrarlos. Los tipos eran fijados en los tratados que las potencias occidentales (y en último extremo el Japón) imponían, extendiéndose automáticamente las concesiones hechas en cada nuevo acuerdo a todas las potencias mediante cláusulas NMF. El caso chino no fue singular; las potencias europeas y los Estados Unidos impusieron tratados comparables en varios momentos de la historia al Congo, Egipto, Marruecos, Mascate (actualmente Omán), Persia (actualmente Irán), Samoa, Siam (actualmente Tailandia), Túnez y Turquía. Sin embargo, a lo largo del siglo XX los conceptos de soberanía e igualdad jurídica de los Estados, procedentes de Westfalia, se transformaron en práctica universal. Henkin (1968: 42) ha observado que “casi todas las naciones respetan casi todos los principios del derecho internacional y casi todas sus obligaciones durante casi todo el tiempo” y, aunque pueda haber un poco de exageración en esta afirmación, es indudable que el respeto de la ley es, hoy más que ayer, un elemento importante de las relaciones internacionales.

La Segunda Guerra Mundial ofreció a las potencias aliadas la posibilidad de rehacer el mundo. El sistema de organizaciones internacionales que esas potencias diseñaron después de la guerra se asemeja a la estructura de los gobiernos nacionales. Además de crear un órgano legislativo (la Asamblea General de las Naciones Unidas), un órgano judicial (Corte Internacional de Justicia) y un banco central (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), los arquitectos del orden de la posguerra establecieron el equivalente de los ministerios de agricultura (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), de educación y de cultura (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), de salud (Organización Mundial de la Salud), de trabajo (Organización Internacional del Trabajo) y otros. Por tanto, la Organización Internacional de Comercio (OIC) se había previsto que desempeñara las funciones de un ministerio mundial de comercio. Los idealistas esperaban que estas instituciones conformaran algo semejante a un gobierno mundial, pero una serie de problemas impidió que surgiera algo así. El principal obstáculo fue el firme apego de todos los países a su soberanía, a lo que se añadieron las tensiones y divisiones provocadas por la Guerra Fría. La preocupación por la soberanía obligó a los diplomáticos que habían concebido la OIC a buscar el logro de objetivos más modestos. Diebold (1994: 336) diría posteriormente que “ni en la OIC ni en el GATT se habla de la libertad de comercio”, y que “no conocía a nadie preocupado

por solucionar los problemas del comercio internacional en aquel momento que pensara que la libertad de comercio era un objetivo realista, ni siquiera una aspiración razonable para un sistema económico liberal que debía ser regido por Estados soberanos". Los negociadores establecieron en esos acuerdos numerosas normas para proteger la soberanía de los Estados, pero no las suficientes para satisfacer a los detractores.

La primera víctima del ambiente político de posguerra fue la OIC, ya que el Congreso de los Estados Unidos se negó a aprobar la Carta de La Habana. Entonces, los países se acogieron al GATT, supuestamente temporal, que se convirtió en el eje del sistema de comercio. El GATT se había pensado como un acuerdo provisional hasta que se creara la nueva institución comercial y, con el tiempo, eso es precisamente lo que sucedió pero, en lugar de unos meses, la transición duró cerca de medio siglo. Durante todos esos años, esta versión reducida al mínimo de la OIC se desarrolló en tres dimensiones: el número de Partes Contratantes del GATT se multiplicó, los compromisos arancelarios que estas asumieron se profundizaron y la gama de cuestiones abordadas se amplió gradualmente desde las medidas en frontera a la legislación interna. El GATT ha sido el marco de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales desde su establecimiento en 1947 hasta su sustitución por la OMC en 1995.

El GATT evolucionó progresivamente y dejó de ser un club exclusivo para convertirse en un atributo esencial de la ciudadanía mundial. Casi todos los países que al final de la Ronda Uruguay (1986-1994) no eran todavía partes contratantes del GATT estaban o bien en el proceso de adhesión o estudiando seriamente esa posibilidad. No obstante, el organismo tenía notables imperfecciones, no siendo la menor el hecho de que no era una organización internacional *bona fide*. El GATT era un contrato en el que los países eran partes, y no una organización de la que fueran miembros y, en el marco de ese arreglo contractual, sus compromisos tenían un carácter más provisional que definitivo. Estas insuficiencias podrían ser todavía más perturbadoras si, como sostenían los Estados Unidos, el régimen multilateral de comercio se ampliaba en la Ronda Uruguay y abarcaba nuevas cuestiones, como los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual. Otros países desarrollados apoyaron las propuestas estadounidenses sobre estas nuevas cuestiones pero, pocos años después de iniciada la Ronda, propusieron que las nuevas cuestiones se complementaran con una modificación del fundamento jurídico del régimen. Tal como fue propuesta por el Canadá y la Comunidad Europea en 1990, y aprobada después de cuatro años de negociaciones, la nueva OMC iba a ser una auténtica organización internacional cuyas normas se aplicarían de forma definitiva y su cumplimiento se exigiría por medio de un mecanismo de solución de diferencias más sólido.

Las organizaciones internacionales después de la Guerra Fría

El establecimiento de la OMC coincidió con el final de la Guerra Fría. Este hecho fue considerado en algunos países como una oportunidad para hacer efectivo el "dividendo de la paz" y reducir la carga del liderazgo, pero algunos idealistas proclamaron, en términos más grandiosos, el "fin de la historia" y vieron la oportunidad de diseñar un sistema mundial más cooperativo. Hubo quienes preconizaron un mayor recurso a las organizaciones internacionales, por ser dispensadoras de "bienes públicos globales" (véase el recuadro 1.1).

La Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales reflejó este estado de ánimo. El mismo año en que nacía la OMC, esta Comisión, respaldada por las Naciones Unidas, publicaba su informe *Our Global Neighbourhood*, en el que alegaba que “se necesita una estrategia multifacética para el gobierno mundial”. Los autores observaban que eso exigiría “reformular y reforzar el sistema actual de instituciones intergubernamentales” y la articulación de un sentimiento colaborador basado en los principios de consulta, transparencia y responsabilidad. Se promovería la ciudadanía mundial y se trabajaría para incluir a los segmentos más pobres, marginados y alienados de las sociedades nacionales y de la sociedad internacional. Se trataría de buscar la paz y el progreso para todos, trabajando para anticiparse a los conflictos y mejorar la capacidad de resolver las diferencias de forma pacífica. Por último, se procuraría someter el poder arbitrario (económico, político o militar) al imperio de la ley en el marco de una sociedad mundial (Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, 1995: 5).

En el informe se señalaba también el establecimiento de la OMC como un elemento constructivo fundamental del gobierno económico mundial (*Ibid.*: 167).

Recuadro 1.1. La OMC y los bienes públicos: las dimensiones legales, económicas y políticas

Un concepto transversal a las tres esferas del pensamiento examinadas en esta obra es la noción de bienes públicos. Esta idea económica tiene consecuencias importantes, aunque no siempre coherentes, para el sistema multilateral de comercio. Ayuda a explicar por qué es difícil establecer mercados abiertos, cómo a veces puede superarse esa dificultad mediante una norma general y qué excepciones concretas se proponen en tal caso.

Los bienes públicos, tal y como los describió por primera vez Salmuelson (1954) tienen dos características fundamentales. La primera es que no son “excluibles”, es decir, no puede impedirse a nadie que los disfrute. Las carreteras y la defensa nacional, son bienes que sí están disponibles para alguien están disponibles para todos. En segundo lugar no hay rivalidad en su consumo, es decir, que el consumo de ese bien por una persona no disminuye su disponibilidad para otras personas. La información que recibe un motorista al leer las señales de tráfico no disminuye la capacidad de circular de otras personas. Desde el punto de vista de la política pública, el aspecto más importante de los bienes públicos es que están muy expuestos al fracaso del mercado. Un sujeto racional, interesado en sí mismo, normalmente considerará que suministrar un bien público es una actividad que ofrece muy pocos incentivos pues otros actores, igualmente racionales e interesados en sí mismos, pueden “aprovecharse gratuitamente” de esa inversión. Este obstáculo al suministro de bienes públicos por actores privados se convierte así en justificación del hecho de que el Estado se convierta en proveedor, actuando en nombre de la comunidad.

Una escuela de pensamiento utiliza el razonamiento sobre los bienes públicos para responder a la pregunta “de carácter general” sobre por qué los mercados mundiales a veces están relativamente abiertos y a veces relativamente cerrados: un enigma que, junto con la cuestión de por qué los países están a veces en paz y otras veces en guerra, es uno de los grandes temas de las relaciones internacionales. Según la teoría de la estabilidad hegemónica, un mercado mundial abierto es un

bien público y, por consiguiente, no suele ser habitual ya que cada país defiende sus propios intereses mediante un proteccionismo selectivo que está siempre dispuesto a aprovecharse gratuitamente de la apertura de cualquier otro país. Históricamente, el bien público solo se ha suministrado cuando hay un país grande que tiene tanto el motivo (una economía competitiva y orientada a la exportación) como los medios (fuerza militar, prestigio político y poder económico) para dirigir u obligar a otros países (véase Kindleberger, 1973; Krasner, 1976; y Gilpin, 1987). Como se analiza más profundamente en el capítulo 2, Gran Bretaña desempeñó este papel en el siglo XIX y los Estados Unidos en el siglo XX.

Hay otra escuela de pensamiento que utiliza un razonamiento similar para defender, en términos más generales, el gobierno mundial mediante las organizaciones internacionales. Los defensores de los bienes públicos mundiales, destacan las ganancias colectivas, superiores a los costes individuales de la cooperación, y sostienen que es necesario establecer y reforzar instituciones tales como la OMC para hacer frente a los problemas mundiales. En su opinión, esto proporcionará un fundamento más duradero, equitativo y cooperativo al gobierno democrático mundial que la confianza en la hegemonía. En este contexto, los Estados "serán testigos de la continua erosión de su capacidad de cumplir objetivos de política nacional si no dan nuevos pasos para cooperar en la solución de los problemas internacionales y la solución de los riesgos sistémicos" (Kaul y otros, 1999: 451).

El concepto de bien público puede también aclarar el debate político sobre el comercio a nivel nacional, en particular los diferentes niveles de activismo entre los grupos de interés favorables al comercio y los escépticos con respecto a este. Si todas las partes interesadas se sintieran igualmente incentivadas a defender sus intereses, cabría esperar que la liberalización del comercio fuera una opción política "obvia" en la mayoría de las democracias, ya que los consumidores, que son los beneficiarios finales de un mercado abierto, serían muy superiores en número a las industrias proteccionistas que conspiran contra sus intereses. Sin embargo, los consumidores se enfrentan al problema de movilización propio de un bien público, mientras que las industrias proteccionistas se benefician de la ventaja organizativa de ser un número reducido.

Consideremos el caso del azúcar. Si se dice a millones de consumidores que pueden ahorrar 1 dólar semanal cada uno en la factura del supermercado y que lo único que tienen que hacer es unirse contra el grupo de presión de las industrias del azúcar, y la media docena de miembros de ese grupo de presión sabe que cada uno de ellos puede ganar millones de dólares gracias a los precios inflados de un mercado cerrado, no debe sorprendernos que esos escasos productores puedan superar más fácilmente que los consumidores los obstáculos de organización que entrañan los bienes públicos.

La lógica de los bienes públicos repercute también en la voluntad de los países de liberalizar sectores distintos del de las mercancías. Aunque sean pocos los países cuyos gobiernos participan directamente en la producción y venta de mercancías, los Estados, alentados por consideraciones relacionadas con los bienes públicos, se han convertido en proveedores de servicios de salud, de educación y de otros servicios sociales, de servicios públicos como la electricidad, así como de servicios postales y de transporte. Esto aumenta la complejidad de las negociaciones sobre el comercio de servicios, ya que incluye sectores en los que tanto los trabajadores como los consumidores están mejor equipados para superar los obstáculos de organización que entrañan los bienes públicos. Las empresas estatales tienden a estar más sindicalizadas y los beneficiarios de los servicios sociales facilitados por el Estado figuraban entre los militantes antiglobalización más activos al principio del siglo XXI.

Este entusiasmo posterior a la Guerra Fría, que podía considerarse como el tercer intento en el siglo XX de rehacer el orden mundial después de un período de hostilidades, no logró redefinir, como se deseaba, la sociedad mundial. Quizá la dificultad más grave era el diferente grado en que los Estados miembros de las organizaciones internacionales consideraban que el gobierno mundial era deseable o factible. Como ha señalado Sandler (1997: 13), las naciones no quieren “dotar a un organismo supranacional de autoridad para recaudar impuestos con los que regular las externalidades transnacionales, aportar bienes públicos internacionales, asignar derechos de propiedad o redistribuir los ingresos”. Esta aversión es más intensa en algunos países que en otros, siendo de especial importancia las diferentes culturas y tradiciones políticas de los dos participantes más influyentes en el sistema de comercio.⁶ Los políticos de la Unión Europea y los Estados Unidos muestran con frecuencia puntos de vista fundamentalmente distintos sobre el valor del derecho internacional y sobre su voluntad de ceder algún grado de soberanía a instituciones regionales o mundiales. Según ha dicho Petersmann (2007: 143), los políticos estadounidenses tienden “a oponerse a la idea de confiar en el derecho internacional y en los tribunales internacionales como medio para cambiar las leyes nacionales” debido “a la idea estadounidense del constitucionalismo nacional, el autogobierno democrático y la autosuficiencia, y los Estados Unidos consideran que las organizaciones intergubernamentales son irremediablemente antidemocráticas”. En cambio:

La integración europea demuestra que, en un mundo globalmente interdependiente, la autodeterminación individual y democrática, el disfrute de los derechos humanos por encima de las fronteras y la cooperación internacional pacífica no pueden estar garantizados sin el derecho internacional: por consiguiente, un Estado abierto al derecho internacional no está limitando su vida democrática ni su soberanía nacional, sino más bien materializando nuevas dimensiones del autogobierno democrático y de la responsabilidad democrática en un mundo interdependiente (*Ibid.*: 144).

Esas diferencias transatlánticas han influido tanto en el establecimiento de la OMC como en su desarrollo como institución. Mientras que la Unión Europea figuraba entre los primeros, y más entusiastas, defensores de una nueva institución internacional que sustituyera al anticuado y disminuido GATT, los Estados Unidos se mostraban a veces indiferentes o incluso hostiles a la idea de crear un nuevo organismo mundial. Y mientras que Bruselas fue el principal defensor de lanzar lo que luego se convertiría en la Ronda de Doha, Washington se mostró en algunos momentos decisivos mucho menos entusiasta.

El hecho de que los Estados Unidos y la UE no enfoquen la liberalización del comercio de la misma manera puede atribuirse también a que tienen una experiencia histórica diferente. La integración económica fue el motivo original de la unión en ambos casos, pero se planteó en diferentes momentos y avanzó con diferente velocidad. En los Estados Unidos la integración se consiguió de un solo golpe con la Constitución de 1788 que prohibía los obstáculos internos al comercio y establecía un arancel externo común. El proceso de integración de Europa fue mucho más lento y difícil políticamente. Sin embargo, en cuanto los europeos

consiguieron un mercado común han tendido a ser defensores más firmes de este que sus interlocutores estadounidenses.

Muchos políticos europeos consideran que la integración económica a nivel internacional es una progresión natural de su integración regional. En su opinión, el mismo tipo de iniciativa que ayudó a traer la paz y la prosperidad al continente europeo puede aportar lo mismo al mundo entero. No obstante, el equilibrio de los objetivos regionales con los internacionales, en especial con respecto a la agricultura, puede plantear problemas. Cualquier negociador europeo que sea tan atrevido como para hacer concesiones importantes en temas agrícolas en el marco de la OMC puede esperar encontrarse con preguntas difíciles, o con algo peor, por parte de los Estados miembros de la UE que más defiendan el contrato social que Europa firmó con sus agricultores.

La ampliación del ámbito de la política comercial exacerbó los problemas de coherencia y gobierno. El comercio de la mayoría de mercancías estaba claramente comprendido en el ámbito del GATT, pero la OMC trata ahora asuntos que forman también parte del ámbito de otras organizaciones y acuerdos internacionales. Las distintas atribuciones de estas instituciones pueden alentar a los gobiernos nacionales a buscar la institución que sea más favorable para ellos. Los países que deseen que las normas en una esfera determinada sigan siendo voluntarias, o que no se apliquen con firmeza, generalmente alegarán que la cuestión debe ser abordada en otra organización internacional competente. Por esa razón, los países en desarrollo prefirieron en el decenio de 1980 que los derechos de propiedad intelectual fueran tratados en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y no en el GATT, por ejemplo, y actualmente insisten en que los derechos laborales se mantengan en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, y no en el de la OMC. Al contrario, los *“demandeurs”* proponen que la OMC se ocupe de cuestiones que son nuevas o se abordan en la OMC de forma incompleta, precisamente porque quieren que estas disciplinas estén respaldadas por el sistema de solución de diferencias de la OMC. Esto significa, por ejemplo, que la OMC desempeñaría un papel más importante que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en los asuntos relacionados con el comercio cultural, o que la Organización Mundial de la Salud en asuntos relacionados con el comercio de mercancías y servicios relacionados con la salud, etc.

Los fundamentos económicos

Es notable que la economía del comercio tardara tanto en imponerse como disciplina, mientras que sus ideas fundamentales se desarrollaron rápidamente y han persistido en el tiempo. La afirmación de Alfred North Whitehead (1928: 39) de que “la tradición filosófica europea ... consiste en una serie de notas a pie de página a la obra de Platón”, es sin duda exagerada, pero podría decirse lo mismo con mucha más razón con respecto a Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823) y la economía del comercio. Aun así, esas notas a pie de página –es decir, los corolarios, las controversias, las excepciones y las explicaciones– han tenido importantes repercusiones en el desarrollo del sistema de comercio. Por ejemplo,

los economistas no se ponen de acuerdo sobre las ventajas de la liberalización discriminatoria ni sobre la conveniencia de ampliar el ámbito de las normas comerciales para abarcar nuevos temas. También deben hacer frente a los retos políticos, sociales y morales que plantean los fundamentos y las repercusiones de sus teorías.

La justificación económica de la apertura de los mercados

Los argumentos de Adam Smith en favor del libre comercio se basaban en la especialización y en la ventaja absoluta de que podrían disfrutar las personas o los países al producir determinadas mercancías. Su tesis puede resumirse citando el inicio de los tres primeros capítulos de *La riqueza de las naciones*: “Los mayores adelantamientos en las facultades productivas del trabajo ... no parecen efecto de otra causa que de la división del trabajo”, “de cierta propensión general del hombre ... a negociar, cambiar o permutar una cosa por otra”, pero “la magnitud de esta división no puede por menos de ceñirse ... a las dimensiones del mercado “. En resumen, al ampliar el mercado más allá de las fronteras podemos aprovecharnos de la división internacional del trabajo, que permite que cada país se especialice en las tareas para las que está mejor dotado y que comercie esos productos con otros países que se especialicen en sus propios *métiers*. Las ideas de Smith sobre la división del trabajo y la ventaja absoluta representan aproximadamente tres cuartas partes de los argumentos en favor de la apertura de los mercados, en especial para aquellos países que tienen una ventaja natural clara en la producción de determinadas mercancías.

El resto de los argumentos se basan en la teoría de Ricardo sobre la ventaja comparativa, que explica por qué incluso los países que no son los mejores en ningún ámbito pueden no obstante ganar exportando las cosas en las que comparativamente son más productivos e importando las cosas que producen con menos eficacia. Con su famoso ejemplo sobre el vino y los textiles comerciados entre Inglaterra y Portugal (véase el recuadro 1.2), Ricardo demostró que el comercio puede mejorar el bienestar de los dos países. Según Smith, este comercio bilateral sería ventajoso si Inglaterra produjera textiles mejor y Portugal produjera vino mejor. Ricardo explica por qué el comercio puede beneficiar a los dos países aunque Portugal sea mejor que Inglaterra en la producción de *ambas* mercancías, si hay una diferencia en los niveles relativos de productividad de los textiles y del vino en cada país.⁷ Los ingleses pueden ser unos productores de textiles menos eficaces que los portugueses, pero los productores ingleses de textiles son comparativamente más eficaces que los desventurados productores ingleses de vino. Si Inglaterra sustituye totalmente la producción de vino por la producción de textiles y Portugal hace justamente lo contrario, y los dos países comercian entre sí, el resultado neto será una producción más eficaz de ambas mercancías. Eso mejorará el bienestar de los consumidores en general, y los textiles y el vino serán más baratos tanto en Londres como en Lisboa. El concepto de ventaja comparativa no tiene sentido para alguien que instintivamente tenga una orientación mercantilista, es decir, que considere buenas las exportaciones y malas las importaciones, pero la lógica matemática es ineludible. Cabe defender que es la idea más importante e influyente desarrollada en las ciencias sociales.

Recuadro 1.2. Ejemplo de Ricardo sobre la ventaja comparativa: comercio de vino y de tejidos

David Ricardo, *Principios de economía política y tributación, tercera edición (1821), traducción de E. Hazera (editorial Ayuso, 1973).*

Si Portugal no tuviera relaciones comerciales con otros países, en lugar de emplear gran parte de su capital e industria en la producción de vinos, con los cuales adquiere para su uso los tejidos y artículos manufacturados de otros países, se vería obligado a destinar una parte de su capital a la manufactura de esos artículos, que obtendría, probablemente, en calidad y en cantidad inferiores.

La cantidad de vino que tendrá que dar a cambio de los tejidos ingleses no quedará determinada por las respectivas cantidades de trabajo destinadas a la producción del primero y de los segundos, como sería el caso si ambos se manufacturasen en Inglaterra, o ambos en Portugal.

Las circunstancias pueden ser tales en Inglaterra que la producción de los tejidos requiera el trabajo de 100 hombres durante un año; y si intentara producir vino, esta producción podría necesitar el trabajo de 120 hombres durante el mismo período. En ese caso, Inglaterra tendría interés en importar el vino, adquiriéndolo por medio de la exportación de tejidos.

La producción del vino en Portugal podría necesitar solamente el trabajo de 80 hombres durante un año, y la producción de tejidos el de 90 hombres durante el mismo período. En ese caso, le sería ventajoso a ese país exportar el vino a cambio de tejidos. Este intercambio podría tener lugar, a pesar de que la mercancía importada por Portugal pudiera producirse en ese país con menor cantidad de trabajo que en Inglaterra. No obstante, estar en condiciones de producir los tejidos con el trabajo de 90 hombres, los importaría de un país en que su manufactura requiriera de 100, porque sería más ventajoso emplear su capital en la producción de vino, por el cual obtendría en Inglaterra más tejidos que los que pudiera producir trasladando una parte de su capital de cultivo de viñedos a manufactura de tejidos.

Aunque el argumento sea razonable no está aceptado universalmente y los defensores de la libertad de comercio tienen que hacer frente a continuas objeciones, que adoptan formas similares desde la época de Smith y Ricardo. No es preciso que nos detengamos a examinar la oposición de las industrias proteccionistas; la solución de los conflictos entre los partidarios del libre comercio y los proteccionistas tradicionales puede considerarse más como una práctica política interna que como una teoría económica internacional. Los retos más difíciles proceden de los críticos que se oponen a las ideas o presentan alternativas a ellas. Los defensores del comercio libre multilateral, tanto desde la creación de la OMC como antes, están enzarzados en debates continuos con quienes cuestionan el fundamento materialista de la doctrina o se oponen a la ampliación del ámbito de las negociaciones comerciales para abarcar otras esferas de la política pública o sostienen que deben adoptarse medidas especiales para los países en desarrollo o incluso propugnan que deben adoptarse planteamientos selectivos y discriminatorios para la liberalización del comercio.

Objeciones al materialismo y al mercado

La crítica más fundamental y recurrente procede de quienes se oponen a las hipótesis materialistas en que se basan el pensamiento y las políticas económicas modernas, poniendo

en duda la afirmación implícita de que el mercado es el mejor mecanismo para decidir qué mercancías y qué servicios se producirán y quién los consumirá. La economía moderna en general, y el comercio en particular, irrita con frecuencia a los que asocian sus fundamentos con la avaricia y la explotación, y a los que creen que unos mercados libres perpetúan o profundizan la desigualdad dentro de los países, y entre ellos. La doctrina de la libertad de comercio es más atractiva para quienes centran su interés en las perspectivas de crear riqueza nueva que para aquellos cuya preocupación principal es cómo se distribuye la riqueza. Los argumentos favorables a la libertad de comercio no tuvieron éxito entre los conservadores y clérigos cuando se plantearon por primera vez, y en nuestra época no tienen mucho más éxito entre los defensores del medio ambiente, para quienes la preocupación por la sostenibilidad prima sobre la hipótesis de que más es siempre mejor.⁸

Lo que realmente está en tela de juicio para muchos críticos no es el carácter transnacional del comercio sino la cuestión de si los intercambios comerciales deben estar basados en el mercado. Los grupos que se oponen a la inclusión de nuevas cuestiones o nuevos sectores en el ámbito de las disciplinas del mercado normalmente insisten a menudo en la idea de que no se puede tratar todo como si fuera un producto. “El agua es un derecho humano básico”, según un funcionario del Sindicato Canadiense de Empleados Públicos, “no un producto que se compra, se vende y se comercia con él”⁹, igual que Rosset (2006) insistía en que “[l]a alimentación no es un producto más que se compra y se vende como un microchip, sino algo que ocupa un lugar fundamental entre los recursos, la cultura y la sociedad de los seres humanos”. Los críticos también señalan que una “herencia cultural no es un producto” (SANGONeT, 2010), critican a los periódicos que “informan sobre la educación como si fuera un producto” (Van Leeuwen, 2000) y opinan que “el carácter de epifenómeno de la información es fundamentalmente incompatible con su trato como si fuera un producto” (Babe, 1996; 303). Los organismos internacionales que se ocupan de estos asuntos tienden a adoptar puntos de vista similares. El primer principio de la Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (anexo de 1994 a la Constitución de la OIT) es que “el trabajo no es una mercancía”. Igualmente, la Organización Mundial de la Salud destaca que “[l]os medicamentos esenciales son un bien público y no simplemente otra mercancía”.¹⁰ Los críticos temen que el hecho de someter estos sectores políticamente más sensibles a las normas comerciales internacionales lleve a una mercantilización indiscriminada, actúe en detrimento de los trabajadores y consumidores ordinarios y reduzca la medida en que la producción y distribución de bienes y servicios puede ser controlada mediante medios distintos al de un mercado claramente impersonal y posiblemente injusto. Estos son algunos de los motivos principales que aducen los activistas contrarios a la globalización.

La gama e intensidad de estas críticas aumentaron con el establecimiento de la OMC y la ampliación del ámbito abarcado por las normas comerciales. Hasta el final de la etapa del GATT los únicos bienes supuestamente comercializables eran bienes tangibles, el “comercio” era solo el movimiento de mercancías a través de las fronteras y los únicos instrumentos disponibles de “política comercial” eran los aranceles, los contingentes y las demás medidas que regulaban directamente las transacciones en la frontera. Hoy en día, debido tanto a los

avances en la tecnología como a las demandas de los principales actores del sistema, la política comercial abarca otros aspectos del comercio, como el movimiento transfronterizo de servicios, de capital (las inversiones), de ideas (la propiedad intelectual) e incluso de personas (la presencia de personas físicas como proveedores de servicios). Esta ampliación de la definición de comercio significa a su vez que las normas comerciales afectan a un conjunto mucho más amplio de instrumentos políticos y autoridades reguladoras y que las medidas no arancelarias han pasado de ser cuestiones secundarias en las negociaciones comerciales a ser cuestiones centrales. Además, la política comercial está ahora vinculada con otras muchas cuestiones, algunas de las cuales están relacionadas con la producción, la distribución y el consumo de bienes (por ejemplo, las cuestiones laborales y ambientales) y otras en las que esa relación es controvertida y depende en gran parte de la política (por ejemplo, el respeto de los derechos humanos en el país de origen).

Dado que hoy están todas estas cuestiones en juego, son más los interesados que o bien solicitan un sitio en la mesa o simplemente quieren que se levante la mesa. Los activistas contrarios a la globalización no se deben confundir con los simples proteccionistas, ya que la base de sus críticas no es económica en el sentido tradicional. Como ha señalado Henderson (2000: 16), lo que importa acerca de los nuevos participantes en los debates comerciales, es que defienden “no intereses sectoriales concretos, sino causas” y “se les pone con frecuencia la etiqueta, útil tácticamente, de grupos ‘de interés público’”. Los grupos que se califican a sí mismos de defensores del consumidor tienen poco parecido, o ninguno, con el objeto idealizado de atención de los economistas liberales. Si lo tuvieran, cabría esperar que fueran firmes defensores de la apertura de los mercados, que promueve el bienestar de los consumidores con precios más bajos y posibilidades más amplias de elegir. Estos grupos rechazan centrar la atención, de forma estrecha, en las cuestiones relacionadas con el bolsillo y se focalizan, en cambio, en los daños que la desregulación podría causar en el caso de que la liberalización comercial entrara en contradicción con las leyes destinadas a proteger a los trabajadores, los consumidores y el medio ambiente. Por ejemplo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se presenta a veces como una amenaza para la prestación democrática de servicios esenciales. En este contexto, la palabra “democrática” se aplica a sectores que están muy regulados o son de propiedad estatal y, por consiguiente, son responsabilidad más de funcionarios públicos y grupos de intereses organizados -entre ellos, los sindicatos y las organizaciones de consumidores- que de directores de empresas y accionistas.

La ampliación del ámbito de las negociaciones genera mayores fricciones entre los Miembros de la OMC que mantienen diferentes puntos de vista sobre el papel del Estado, tanto a escala nacional como a escala internacional. Las nuevas cuestiones han planteado la posibilidad de que los objetivos de los negociadores no se limiten a la liberalización en la frontera, sino que sean más ambiciosos y abarquen la privatización (es decir, conseguir que los gobiernos renuncien a proporcionar directamente bienes y servicios) y la desregulación (es decir, conseguir que los gobiernos renuncien a establecer cómo las empresas privadas pueden producir y distribuir bienes y servicios). El debate sobre estas opciones se eleva al debate sobre el papel adecuado de las organizaciones internacionales. Mientras que la mayoría de estas instituciones se dedican a reforzar la capacidad de los gobiernos, ya sea indirectamente (a través de la asistencia técnica

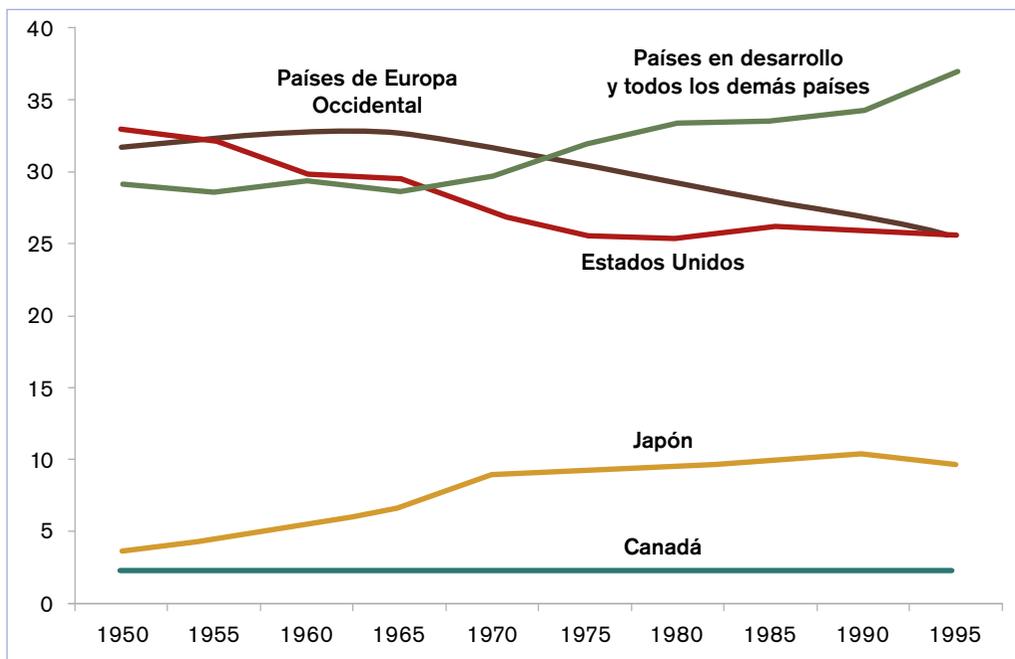
y la financiación de políticas públicas) o directamente (a través de la prestación de servicios por la propia organización), la principal función de la OMC es negociar y hacer respetar compromisos que en general reducen el nivel de intervención del Estado.

Comercio, desarrollo y discriminación

Las cuestiones relativas al papel que corresponde desempeñar al Estado son también una parte fundamental de la continua controversia sobre la aplicación de la doctrina de la libertad de comercio a los países en desarrollo. La disciplina de la economía del desarrollo puede parecer relativamente nueva, pero sus orígenes son al menos tan antiguos como el surgimiento del primer país en desarrollo en el sentido moderno de ese término.

Los Estados Unidos fueron el primer un país poscolonial, dependiente del comercio, exportador de mercancías y pobre en cuanto al capital, por lo que no es sorprendente que en ellos se hiciera la primera crítica razonada de la economía clásica. Apenas 14 años después de *La riqueza de las naciones* de Smith, obra que casualmente fue publicada el mismo año en que los Estados Unidos declararon su independencia, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Alexander Hamilton (1755-1804) anticipaba en su fructífero *Informe sobre las manufacturas* (1790), que iba a convertirse en una referencia, gran parte de los argumentos y del programa de los pensadores de los países en desarrollo que vinieron después de él. Más de un siglo y medio antes de que Raúl Prebisch (1901-1986) y otros abogaran por una industrialización que sustituyera a las importaciones y pidieran un “nuevo orden económico internacional”, Hamilton señalaba los peligros de la dependencia monocultural, el deterioro de la relación de intercambio para los exportadores de productos básicos primarios y la incapacidad de las industrias nacientes para competir con los productores sólidamente establecidos de países más grandes y más ricos. Muchas de las medidas concretas que Hamilton defendía, entre ellas, la protección de las importaciones y la atribución al Estado de un papel director, resultarían familiares a los defensores modernos de la política industrial.

La cuestión central en el debate sobre el comercio y el desarrollo es si las ideas recibidas sobre economía del comercio se aplican de la misma forma a todos los países cualquiera que sea su nivel de desarrollo económico y político, o si los argumentos en favor de la apertura de los mercados tienen que ser modificados a la luz de las consideraciones que se plantean constantemente en los países en desarrollo. En los países pobres, que dependen del comercio y que sufren la herencia del colonialismo, los políticos y los líderes de opinión, como Hamilton, más propicios que sus homólogos de los países desarrollados a inquietarse por las consecuencias de una estrategia de desarrollo que deje al mercado decidir qué se producirá, qué se comerciará y qué se consumirá. Algunos temen que hacer esto significa quedarse relegados a los lugares menos interesantes de la división mundial del trabajo. Preocupaciones semejantes han llevado con frecuencia a estos países a defender para el gobierno un papel mucho más activo, tanto a nivel interno (protección frente a las importaciones y política industrial) como a nivel internacional (ayuda externa, cárteles de control de los productos básicos y obligación de otorgar un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, por ejemplo).

Figura 1.1. Porcentajes del PIB de la economía de mercado mundial, 1950-1995

Fuente: Cálculos a partir de los datos de Maddison (2001).

Nota: No se incluye Europa Oriental, China y la Unión Soviética.

El ascenso de los países en desarrollo ha dado más peso a esos argumentos en el marco del sistema de comercio. Como lo muestran los datos de la figura 1.1, los principales participantes crecieron de forma desigual durante esta etapa, con la disminución progresiva de los porcentajes correspondientes a América del Norte y Europa Occidental en la economía mundial y el aumento progresivo de las del Japón y los países en desarrollo. En muchos países en desarrollo, los responsables de las políticas consideraron que el Japón se había beneficiado de una estrategia de desarrollo intervencionista, y su éxito inspiró a muchos de ellos durante los decenios de 1960 y 1970. El resurgir del Japón atemorizó también a los políticos de los Estados Unidos y Europa Occidental, que adoptaron políticas proteccionistas en los decenios de 1970 y 1980.

El estado de ánimo era bastante diferente a principios del decenio de 1990, como puso de relieve el Consenso de Washington, muy favorable al mercado. El Consenso de Washington, que recibió ese nombre a causa de la proximidad geográfica de las instituciones que preconizaban una estrategia de desarrollo basada en el mercado, entre ellas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Tesoro de los Estados Unidos y diversos grupos de reflexión, hacía hincapié en el valor de la apertura de los mercados como motor del crecimiento (Williamson, 2004). Varios factores contribuyeron a que surgiera este consenso, entre ellos, el brusco incremento de los precios del petróleo, la crisis de endeudamiento de América Latina, la ralentización del crecimiento del Japón, las graves dificultades fiscales y el

colapso de la Unión Soviética. Este consenso se basó también en el reexamen de lo que funcionaba, pues los “tigres” asiáticos y otros países que habían optado por la libertad del comercio habían obtenido mejores resultados que los países que habían intentado gestionar el comercio (Harris, 2006). El consenso también coincidió con un enfoque más activo de los países en desarrollo que “empezaron a considerar que la discriminación positiva de que eran objeto al amparo del trato [especial y diferenciado] que recibían había llegado a estar superada por una creciente discriminación negativa contra su comercio”, lo que les llevó a “defender la integridad de la cláusula NMF incondicional, obtener reducciones de los aranceles NMF y fortalecer las disciplinas del GATT” (Gibbs, 2000: 75). Estos acontecimientos hicieron que muchos países en desarrollo reconocieran que el proteccionismo (en la forma que fuera) no les había prestado buenos servicios y, entre los cambios inspirados por el Consenso, figuraban la negociación de acuerdos de libre comercio con países desarrollados, una nueva oleada de adhesiones al GATT y una participación más activa en la Ronda Uruguay. Las reformas favorables al mercado fueron seguidas posteriormente por contrarreformas estatistas en algunos países: la recuperación de la popularidad de las políticas intervencionistas ha sido uno de los factores que han hecho que la Ronda de Doha sea más polémica que su predecesora. Incluso si el Consenso solo ha marcado un breve período, la OMC ha sido uno de sus productos más duraderos.

Otra cuestión de continuo debate entre economistas es el valor relativo de las preferencias comerciales y de los acuerdos comerciales discriminatorios. La opinión más antigua es que la libertad de comercio no discriminatoria es la mejor opción y que los países deberían idealmente reducir o eliminar los obstáculos al comercio sin favorecer a un conjunto de interlocutores frente a otro. Otros insisten en que debería darse a los países en desarrollo un acceso preferencial a los mercados bien sea de forma no recíproca (como ocurre con acuerdos “unilaterales” como el Sistema Generalizado de Preferencias) o bien de forma recíproca (en especial los acuerdos de libre comercio). Tanto si las preferencias se otorgan en el marco de acuerdos autónomos y no recíprocos o se negocian en acuerdos recíprocos, siempre suponen dos posibles problemas para el sistema multilateral de comercio. El primero es el problema económico de la distorsión. Una liberalización discriminatoria generará nuevas corrientes comerciales ya que algunas compras que se hacían a productores nacionales menos competitivos se harán a productores más competitivos del país asociado, pero también puede desviar las corrientes comerciales desplazando algunas compras que antes se hacían a productores de terceros países más competitivos (que siguen sometidos a aranceles) hacia productores menos competitivos de los países asociados (cuyas mercancías son ahora más baratas debido a los aranceles que se han eliminado). Todo acuerdo en el que la desviación de las corrientes comerciales sea superior al comercio generado producirá una reducción neta del bienestar global. El segundo problema que generan los programas y acuerdos discriminatorios es que pueden desincentivar la liberalización multilateral, ya que los países tendrán más interés en mantener los márgenes de preferencia de que disfrutaban a través de estos acuerdos que en negociar nuevas reducciones no discriminatorias de los obstáculos arancelarios.

Los economistas han debatido los méritos de los acuerdos discriminatorios desde mediados del siglo XX, pero no han llegado a un consenso acerca de si, en conjunto, estos acuerdos pueden considerarse un estímulo o un escollo para el sistema multilateral de comercio (Lawrence,

1991). El único punto en el que se está totalmente de acuerdo es que la discriminación ha proliferado mucho más rápidamente en la etapa de la OMC que en la época del GATT, y que ha aumentado el número y la importancia de esos acuerdos. Un hecho especialmente notable ha sido la ruptura del “techo de cristal”, que desde hace mucho tiempo impedía que los cuatro mayores Miembros de la OMC negociaran entre sí acuerdos de libre comercio. Durante decenios, China, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea han limitado las negociaciones de acuerdos discriminatorios a otros interlocutores comerciales más pequeños, pero en el momento en que se escribe este estudio se están negociando o considerando activamente la negociación de posibles acuerdos bilaterales entre estos países (véase el capítulo 13).

Los fundamentos políticos

Si el sistema multilateral de comercio tuviera que resumirse en una sola frase, esta sería la siguiente: recibe su inspiración de los economistas y su forma principalmente de los juristas, pero tiene que funcionar dentro de los límites que establecen los políticos. Los defensores de las ideas jurídicas y económicas que antes hemos examinado estaban movidos por el deseo de crear un mundo en el que las relaciones entre Estados no fueran exclusivamente ejercicios de poder descarnado, y en cierta medida el derecho internacional y la libertad de comercio han tenido éxito en esta empresa. Sin embargo, la asimetría del poder sigue siendo un elemento fundamental en todas las esferas de las relaciones internacionales, y esto es cierto tanto para el comercio como para las demás cuestiones reservadas a los presidentes y primeros ministros. Los analistas que consideran que la distribución del poder es una variable fundamental del sistema internacional atribuyen muchas veces la existencia misma de organizaciones internacionales como la OMC, de las normas que aplican y los resultados que promueven, a los intereses y objetivos de los Estados más poderosos del sistema. Esta observación la comparten quienes tienen una opinión positiva de los Estados más poderosos y quienes tienen de ellos una opinión menos buena. Allí donde algunos ven un liderazgo ilustrado, otros ven egoísmo y abuso.

Comercio, poder e independencia

Los académicos y los profesionales que tienen una visión política del sistema se diferencian de los que se ocupan de las disciplinas que acabamos de examinar no tanto por el objeto que examinan sino por cómo decidan examinarlo. Mientras que los juristas teóricos y los abogados buscan principios, y los economistas y empresarios ven los intereses, los politólogos y los estadistas se focalizan en el poder. Las dos características más sobresalientes del poder lo excluyen de la visión del mundo de los juristas y los economistas. El poder se puede definir como la capacidad de un sujeto (sea este una persona, un partido, un país, etc.) de obligar a otro sujeto a hacer algo que, de no ser así, no haría. Otra gran característica del poder es que es un juego de suma cero, de forma que el poder de un sujeto solo puede medirse en relación con el de otros sujetos, y el incremento del poder de uno se produce necesariamente en detrimento del poder de todos los demás. Esta noción de compulsión y de asimetría aleja a quienes piensan en términos políticos de los juristas, que subrayan los conceptos de igualdad jurídica y justicia, así como de los economistas, que son partidarios de la cooperación y de los juegos de suma positiva.

El poder domina las relaciones políticas dentro de los países y entre ellos, estén o no establecidas instituciones intermedias, como la OMC, para ayudar a gestionar estas relaciones.¹¹ Desde esta perspectiva, la creación y el funcionamiento de una organización internacional que trata de abrir los mercados es tanto un ejercicio de poder de sus miembros (y en especial de los más poderosos) como una manifestación del derecho internacional y la concretización de una idea económica. Como ejemplo se puede citar la teoría de la estabilidad hegemónica, cuya premisa básica es que un mercado global abierto es un bien público cuya oferta tiende a ser insuficiente si alguien no está dispuesto a asumir los costes de la apertura (véase el recuadro 1.1). Los mercados estaban más abiertos, o avanzaban en esa dirección, cuando Gran Bretaña y los Estados Unidos, respectivamente, estaban en la cumbre de su capacidad competitiva y de su liderazgo.¹² Al contrario, los mercados se cerraron durante el desdichado período entre la hegemonía británica y la hegemonía de los Estados Unidos. Según esta teoría, no es una simple coincidencia que la creación del GATT en 1947 se produjera en un momento en que los Estados Unidos estaban en la cumbre de su competitividad económica, su poder militar y su influencia política. La escuela del diseño racional también se basa en premisas realistas, pues se parte del supuesto de que los Estados son racionales y defienden sus propios intereses. Esta escuela de economía política internacional pretende explorar las consecuencias de la hipótesis central de que “los Estados utilizan las instituciones internacionales para conseguir sus propios objetivos y diseñan estas instituciones en consecuencia” (Koremenos y otros, 2001: 762).¹³

El control económico de las fronteras, lo mismo que el control de su seguridad militar, es un ejercicio de soberanía y una expresión del poder. Un acuerdo que permita o aliente unas relaciones económicas más estrechas entre Estados tendrá siempre repercusiones en sus relaciones políticas. Esto se entiende mejor si se considera el papel fundamental de la integración económica en la reunión de Estados separados en una nación unificada. La necesidad de unificación comercial inspiró la Constitución de los Estados Unidos de 1788, así como el establecimiento de las uniones aduaneras que precedieron y facilitaron la creación de los Estados de Italia (1861), Alemania (1871) y Rumania (1881). La integración económica desempeñó también un papel fundamental en el fortalecimiento de la cooperación política y de la seguridad en regiones tan distintas como Europa Occidental, África Oriental, América Central y Asia Sudoriental. En cambio, el temor a que la liberalización comercial pueda amenazar la soberanía política puede a veces disuadir a los países de entablar negociaciones comerciales o adoptar sus resultados. Temores de ese tipo llevaron, por ejemplo, a la población canadiense a rechazar en 1911 un acuerdo comercial con los Estados Unidos, experiencia que casi se repitió en 1988. Estas inquietudes se han planteado también muchas veces durante la expansión y consolidación de la Unión Europea. La percepción de una amenaza para la independencia es menos acusada en el caso de una liberalización multilateral, pero aun así estas iniciativas pueden suscitar preocupación en algunos sectores.

El temor a un dominio exterior a través del comercio es constante a lo largo de la historia y ha adoptado muchas formas. Entre ellas cabe citar la preocupación militar por que la dependencia del comercio debilite al país, preocupación que comparten personalidades tan distintas como Licurgo (el legislador de la antigua Esparta) y los *shoguns Tokugawa* de principios de la historia moderna del Japón; o la preocupación económica de ver el destino de un país vinculado a

decisiones adoptadas en capitales lejanas, que expresaron los anglófilos del siglo XIX o los teóricos latinoamericanos de la *dependencia* del decenio de 1960; o la preocupación cultural por que una potencia extranjera dominante aplastase el patrimonio cultural y las tradiciones propias, que expresaron Jean-Jacques Servan-Schreiber en *Le Défi Américain* [El desafío americano] (1967) y algunos contemporáneos nuestros, enemigos de la globalización.

Estas críticas se basan a menudo en la suspicacia que despierta en los Estados más pequeños y menos competitivos el entusiasmo de los Estados mayores y más ricos por promover la apertura de los mercados. Desde el punto de vista de un nacionalista alemán escéptico, como Friedrich List, la defensa por Gran Bretaña de la libertad de comercio en el siglo XIX era un intento por “establecer un dominio universal sobre las ruinas de las demás naciones” (List, 1841: 294). Alemania fue objeto de duras críticas por haber utilizado el comercio como instrumento de poder, cuando Albert Hirschman usó el ejemplo de la diplomacia comercial nazi para demostrar “por qué y cómo las relaciones comerciales pueden dar origen a relaciones de dependencia, o influencia, o incluso de dominio” (Hirschman, 1945: 13). Estas objeciones se repitieron en los decenios de 1950 y 1960, aunque desde un punto de vista político distinto, en la Gran Bretaña poshegemónica se puso de moda describir la política del país durante el siglo XIX como un “imperialismo de la libertad de comercio”.¹⁴ Hoy en día, los críticos dicen que los países desarrollados que antes recurrían a medidas proteccionistas tratan ahora de impedir que otros países utilicen unas medidas comparables.

Poder y política en el GATT y en la OMC

Incluso el observador circunstancial reconocerá los grandes cambios en las relaciones de fuerza entre los Estados y las regiones que se han producido desde mediados hasta finales del siglo XX. Ford (2003: 68) señaló que la creación de la OMC reflejaba este cambio fundamental de la distribución internacional del poder y describió la sustitución institucional del GATT por la OMC como un “cambio estructural o cultural desde un multilateralismo limitado a un superlateralismo”, en el que el nuevo régimen “incorporaba nuevas normas socioeconómicas y organizativas, basándose en un legalismo y unos principios liberales desterritorializados”. Ford atribuía ese cambio en gran medida a la erosión del papel hegemónico que habían desempeñado los Estados Unidos y al establecimiento de un nuevo orden en el que otros actores, sobre todo los países en desarrollo, habían deseado contribuir a la creación de un régimen colectivo más cooperativo, basado en el reparto de responsabilidades.

Ikenberry (2001: 50 y 51) ofreció un punto de vista totalmente distinto, presentando el final de la Guerra Fría como una oportunidad para que unos Estados Unidos revitalizados rehicieran el orden mundial. En opinión de Ikenberry, esto formaba parte de una tendencia histórica recurrente y más general, que se manifestaba después de conflictos importantes, momento en que el Estado ganador tenía “la posibilidad de establecer nuevas normas básicas y tomar disposiciones que probablemente persistirían en el futuro”. “En general” -alegaba- “un Estado dominante querrá imponer a los Estados más débiles y secundarios una serie de normas e instituciones de la posguerra”, pero “para obtener la participación voluntaria y el cumplimiento de otros Estados, deberá proponer un límite a su propia autonomía y capacidad de ejercer

arbitrariamente el poder". Este acto de "moderación estratégica" permite a ese país conservar el poder. En este contexto, para Ikenberry la "creación en 1995 de la OMC es quizá, en el período posterior a la Guerra Fría, el ejemplo más claro, y sin duda más polémico, de la aceptación de los Estados Unidos a vincularse a una institución internacional" (*Ibid.*: 244). Por consiguiente, la OMC se puede considerar tanto una manifestación del mantenimiento del poder de los Estados Unidos -desempeñando su victoria en la Guerra Fría el mismo papel que la victoria en la Segunda Guerra Mundial desempeñó en la creación del GATT- como un ejemplo de los límites que las potencias victoriosas harían bien en poner al ejercicio de su autoridad.

Entre la tesis de Ford y la antítesis de Ikenberry se sitúa la síntesis de Ostry, para quien la creación de la OMC fue una empresa común en la que desempeñaron un papel tanto un gigante disminuido como sus principales interlocutores. Silvia Ostry, diplomática canadiense encargada de cuestiones comerciales, observó poco después del establecimiento de la OMC que "el final de la Guerra Fría ha suavizado en gran medida las obligaciones que la 'alta política' imponía a la política comercial americana" (Ostry, 1997: xvi), de modo que "se ha disuelto el vínculo que mantenía unidas a las potencias occidentales en un marco amplio de política consensual". No obstante, estas potencias lograron colaborar para crear un nuevo régimen posterior a la Guerra Fría. "Sin el liderazgo de los Estados Unidos, la Ronda Uruguay sencillamente no se hubiera producido" -sostenía Ostry- "[p]ero la OMC no existiría sin la actitud cooperativa de varias potencias medianas y, en particular, de la importante potencia que es la UE" (*Ibid.*: 238).

Aunque la esfera económica y la esfera política parezcan estar claramente delimitadas en las actividades cotidianas de la OMC, las cuestiones políticas impregnan el funcionamiento de la Organización. Por lo general, los Miembros procuran limitar el grado de interferencia de la política con el comercio, pero no sería realista esperar que los países subordinasen todas sus preocupaciones políticas a las reglas y normas de esta institución económica. Tampoco sería inteligente pedir que lo hicieran. Si se impidiera a los países utilizar totalmente el comercio como instrumento de política exterior, se verían obligados a elegir entre ser Miembros de la OMC y ejercer libremente su soberanía, en cuyo caso probablemente no habría OMC en absoluto. Esto se entendió de forma expresa en la negociación de la Carta de La Habana. En el artículo 86, los futuros miembros reconocían que la OIC "no deberá obrar de manera alguna que implique la emisión de un juicio, en cualquier forma, sobre cuestiones de orden esencialmente político", y que ninguna medida adoptada "en lo referente al mantenimiento y a la restauración de la paz y la seguridad internacionales, será considerada contraria a las disposiciones de la presente Carta". En el GATT de 1947, que se esperaba que fuera solo una medida provisional, no había ninguna disposición semejante, pero, a pesar de eso, este acuerdo contenía dos artículos que han pasado al régimen de la OMC. El primero establece una excepción al cumplimiento de las normas de la OMC en favor de las medidas que adopten los Estados para proteger sus intereses esenciales de seguridad y que, de no ser por esa excepción, serían medidas restrictivas del comercio ilegales (artículo XXI del GATT y artículo XIV^{bis} del AGCS). La segunda disposición permite que los Miembros no apliquen a otros Miembros de los que estén políticamente alejados el trato previsto por la OMC (artículo XXXV del GATT, sustituido por el artículo XIII del Acuerdo sobre la OMC). Estas disposiciones ayudan a diferenciar el campo de la "alta política", es decir, de la diplomacia y la seguridad, del de la "baja política", es decir, el comercio, pero no impiden que los dos campos se encuentren. Todos los países tienen intereses que se extienden más allá de la

práctica comercial y muchos de ellos se sienten atraídos por descubrir la forma en que podrían utilizar las posibilidades que ofrece el “poder blando”.

Desafíos jurídicos, económicos y políticos de la OMC

El análisis precedente se ha centrado principalmente en los fundamentos jurídicos, económicos y políticos del sistema del GATT, gran parte del cual se transfiere a la etapa de la OMC. Sin embargo, sería un grave error considerar que la OMC sencillamente es una versión posterior y ampliada del GATT. El nuevo sistema supone no solo un mayor número de Acuerdos, una base más amplia de Miembros y una multiplicación del número de asuntos sometidos al procedimiento de solución de diferencias. Los cambios, además de cuantitativos, han sido cualitativos tanto para el sistema de comercio como para el comercio mismo, y reflejan las profundas diferencias entre el mundo de la segunda mitad del siglo XX y el mundo de la primera mitad del siglo XXI.

Las aparentes semejanzas entre la OMC actual y el GATT de 1994 pueden ser engañosas en muchos sentidos. Empecemos por la cuestión aparentemente superficial de su sede. El GATT y la OMC tienen la misma sede, y un peatón apresurado que pase por la Rue de Lausanne, en Ginebra, y eche una rápida mirada al edificio, podría concluir que este ha cambiado poco y no podría culpársele por ello. Pero si el peatón entrase en el edificio descubriría no solo que la OMC ocupa ahora todo el Centro William Rappard, del que el antiguo GATT solo ocupaba la mitad, sino que este edificio, muy renovado, ha sido modernizado de arriba abajo, ampliado con un ala nueva y completado con un espacioso centro de conferencias nuevo. Igual que la sede de la OMC es superficialmente similar a la del GATT pero fundamentalmente distinta, también la institución tiene una apariencia similar pero ha sufrido profundos cambios. Por ejemplo, los jefes de la Organización tienen el mismo título que sus predecesores del GATT, pero los Directores Generales de la OMC tienen una imagen pública más importante (aunque también ocupan el cargo por menos tiempo) que sus predecesores. Mientras que los Directores Generales del GATT eran tecnócratas que procedían de las filas de los embajadores y los funcionarios, los directores generales de la OMC hasta mediados de 2013 eran todos políticos que anteriormente habían sido ministros o primeros ministros. Esa misma pauta -el hecho de que las diferencias se mantengan bajo una capa de apariencia similar- se puede encontrar en la estructura y las funciones de la Secretaría, la composición de los Miembros, el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias, el lugar que la institución ocupa en los debates sobre la globalización y, sobre todo, las cuestiones que se tratan en la OMC.

Las cuestiones que la OMC se plantea, sea en las negociaciones o sea en las diferencias, abarcan mucho más que las simples medidas en frontera que predominaron durante gran parte del período del GATT, lo que refleja los cambios que se han producido en el funcionamiento actual del comercio. John Maynard Keynes describió elocuentemente la economía mundial integrada que existía inmediatamente antes de estallar la Primera Guerra Mundial, cuando dijo que “[e]l habitante de Londres podía pedir por teléfono, mientras tomaba el té por la mañana en la cama, los variados productos de toda la tierra en la cantidad que quisiera, y podía esperar que en poco tiempo estuviesen a su puerta” (Keynes, 1920: 11). A pesar de todos los cambios que

ha habido entre 1914 y 1994, Keynes resucitado hubiera podido describir de la misma manera una transacción similar efectuada el último año del sistema del GATT. Pero dos decenios más tarde no hubiera podido decir lo mismo. Empecemos por cómo se hacen actualmente el pedido y las compras. El comprador utilizaría un *smartphone* o un aparato semejante, y no un viejo y simple teléfono, y esta tecnología polivalente incluso podría servir para la entrega de las compras, si están digitalizadas. Tanto si la mercancía es virtual como si es física, hoy es más probable que sea el resultado de cadenas de suministro complejas e integradas, cuyo funcionamiento y cuya propiedad traspasa las fronteras. Pero quizá el cambio más importante sea el del consumidor. En 1914, la escena que describe Keynes podría darse en Londres y en algunos lugares de Europa y América del Norte. En 1994, hubiera podido darse en la mayoría de los países desarrollados, pero en la actualidad esos lujos los disfruta en todo el mundo una clase media en ascenso. Asimismo, ha aumentado el porcentaje de los trabajadores de estos países cuyos ingresos dependen del comercio.

La diferencia entre el bienestar de los consumidores en Beijing y en Londres ha disminuido rápidamente desde la creación de la OMC igual que la diferencia entre los niveles de productividad de las empresas chinas e inglesas. Lo mismo cabe decir de la capacidad e influencia de los gobiernos a los que estos consumidores y estas empresas pagan impuestos. Esta observación se puede aplicar tanto a la pequeña esfera de la política comercial como al entorno económico y político más amplio en que se lleva a cabo esa política comercial. La mayoría de los cambios que se han producido en la repartición global del poder desde antes de la Primera Guerra Mundial hasta el final de la Guerra Fría han supuesto una modificación de las posiciones relativas de los mismos siete u ocho países, con una unión que perduró (la Unión Europea) y otra que no lo hizo (la Unión Soviética). Igualmente, la principal diferencia entre el inicio y el final del período del GATT fue la sustitución de un "Grupo de los Dos" (G-2) transatlántico por otro. Lo que empezó siendo un G-2 formado por Gran Bretaña y los Estados Unidos finalmente fue sustituido por un G-2 formado por la Unión Europea y los Estados Unidos. Desde entonces, la riqueza y el poder se han extendido a nuevas regiones, cambio que se reflejó más plenamente en la OMC que se había visto reflejado en el GATT el reequilibrio de las fuerzas económicas y políticas. El G-20 tiene hoy 10 veces el número de miembros que tenía el G-2, y está compuesto por un conjunto mucho más diverso de países cuyos intereses no es fácil conciliar.

Los cambios económicos y políticos del mundo en general sitúan a la OMC en una posición distinta de la que tenía el GATT y plantean nuevas dificultades a sus Miembros y a la Secretaría. Los tres temas antes examinados ayudan a definir el nuevo entorno, pero han pasado de ser fundamentos a convertirse en desafíos.

El desafío jurídico

La OMC se enfrenta a dos grandes desafíos jurídicos. El primero tiene que ver con su capacidad de someter el comercio al imperio de la ley, tarea esencial que el GATT comenzó bien pero no terminó. A esto se añade la necesidad de conseguir un buen equilibrio entre las funciones legislativas (negociaciones) y judiciales (diferencias) de la institución, lo que será un tema recurrente a lo largo de este estudio. El segundo desafío se relaciona con los conflictos que pueden plantearse entre el derecho mercantil y otras esferas de la teoría y la jurisprudencia.

Los especialistas académicos no se ponen de acuerdo sobre la medida en que la OMC ha conseguido cumplir el objetivo del GATT de someter el comercio al imperio de la ley. La negociación de nuevos acuerdos en la Ronda Uruguay y en los años siguientes amplió el ámbito del derecho internacional, pero el significado de estos acuerdos no siempre ha estado claro. Ello se debe en parte a la práctica común de la “ambigüedad constructiva”: cuando los negociadores se enfrentan a una dificultad utilizan un lenguaje de compromiso que les permite eludir un problema inmediato sin resolver realmente sus divergencias. A veces, los negociadores intentan resolver estas ambigüedades mediante cuantificaciones, pero también en ese caso pueden caer en fórmulas vagas. En este aspecto, la OMC ha cambiado poco con respecto al GATT. Como ha indicado un fino observador del problema:

Pensemos en los siglos de controversias y de discusión sobre la aplicación de los mandamientos: “no matarás” y “no desearás la mujer de tu prójimo”. Mucho más difícil hubiera sido la interpretación de los mandamientos si Moisés hubiera bajado del monte Sinaí con unos mandamientos que dijeran: “procurarás no matar” y “no tomarás más que una parte equitativa de la mujer de tu vecino teniendo en cuenta las partes que tomaste durante un período representativo anterior y no impidiendo que nuevos participantes tengan también su parte” (Plank, 1987: 81).

Estas insuficiencias fueron especialmente notables durante la etapa del GATT, pero no desaparecieron con la llegada de la OMC. Schropp (2009: 4-5) describe la OMC como un contrato incompleto, haciendo referencia a sus “mecanismos de flexibilidad formales, *de iure*, en materia de política comercial” así como a “los varios instrumentos de flexibilidad informales, *de facto*”, a los que se recurre con frecuencia “contraviniendo la letra de la ley, o al menos el espíritu del Acuerdo”, pero que “se producen más o menos al amparo de la ley”.

Cuando los negociadores no pueden resolver sus diferencias dejan a veces que los juristas finalicen el trabajo. Algunos subrayan lo que Davey (2012) ha calificado de “judicialización” de la OMC, o Weiler (2001) ha calificado de “juridificación”, mientras otros ponen de manifiesto los aspectos de las normas de la OMC que permiten acciones discrecionales, excepciones, y conflictos. El ejemplo más claro de la mayor judicialización de la OMC es el fortalecimiento de las normas en materia de solución de diferencias en la nueva institución. Esto ha alentado a los Miembros a plantear más diferencias ante la OMC de lo que no habían hecho en el tiempo el GATT. La multiplicación de los asuntos sometidos al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC no es preocupante para algunos juristas, pero otros observadores no comparten realmente su optimismo. Muchos consideran que el poder de la OMC de exigir el cumplimiento de las normas es ahora tan importante, y las negociaciones resultan tan difíciles, que la función judicial de esta institución puede empañar su función legislativa.

Las cuestiones jurídicas que plantea el comercio no se pueden considerar exclusivamente a través de la lente del derecho mercantil, ya que conciernen también a otras esferas del derecho internacional. A este respecto, Here Lang (2011: 243) ha hablado de “la aparición de una imaginación jurídica posneoliberal” que se ha desarrollado “como resultado de la crisis de legitimidad de la OMC a finales del decenio de 1990”. Según Lang:

En respuesta a las críticas que indican que las disciplinas de la OMC en materia de reglamentación nacional constituyen una intrusión abusiva en áreas sensibles que sería preferible reservar a instituciones democráticas nacionales, esta nueva imaginación jurídica es conscientemente precavida y modesta en el papel que pretende atribuir al sistema de comercio. Trata de fijar nuevos límites al funcionamiento del derecho mercantil y del sistema de comercio con el fin de asegurarse de que las normas de la OMC no se conviertan en un medio para proyectar y consolidar a nivel mundial una sola forma de relaciones entre el Estado y el mercado, y una sola visión de lo que debe ser una intervención reguladora adecuada y legítima.

Esta visión jurídica alternativa, que cuestiona el derecho mercantil y la OMC, necesariamente nos devuelve a la esfera práctica. Solo en ella los países pueden decidir hasta qué punto desean que el derecho mercantil intervenga en la definición de sus relaciones. En el capítulo 5, cuando examinemos las cuestiones que plantea la coherencia y las relaciones con otras organizaciones internacionales, volveremos sobre este tema. Los países necesitan también considerar puntos de vista divergentes sobre las relaciones dentro de los Estados y los papeles que desean asignar al Estado y al mercado. Esto nos devuelve a la faceta económica del debate.

El desafío económico

Como dijo Keynes (1920) “[l]os grandes acontecimientos de la Historia se deben frecuentemente a cambios seculares en el crecimiento de la población y a otras causas económicas fundamentales, que, escapando, por su carácter gradual, al conocimiento de los observadores contemporáneos, se atribuyen a las locuras de los hombres de Estado o al fanatismo de los ateos”. Durante la mayor parte del período del GATT la evolución era tan lenta que se podía caer fácilmente en la mala costumbre de no atribuir bien las causas de los cambios, en especial en un momento en que la participación en el sistema era limitada, pero en la etapa de la OMC ya no ocurre lo mismo. Hoy en día, los cambios son demasiado rápidos para que pasen desapercibidos en especial el relativo declive de los países desarrollados y el correspondiente ascenso de las naciones en desarrollo. Estas transformaciones han hecho que el sistema de la OMC sea mucho más difícil de gestionar que su predecesor.

Como se resume en el cuadro 1.2, el porcentaje del PIB mundial del conjunto de los países de la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, y la Unión Europea) se redujo de tres cuartos a menos de tres quintos entre 1995 y 2011. Durante ese mismo período el porcentaje correspondiente a las ocho economías emergentes mencionadas en el cuadro pasó de representar menos de un décimo a más de un quinto de la economía mundial. En 1995, la economía de la Cuadrilateral en conjunto era 8,1 veces mayor que la de estos ocho países, y uno de estos últimos países no estaba todavía en el sistema; la proporción se había reducido a 2,7 en 2011, y los ocho países eran Miembros de la OMC. Para hacer una comparación aun más elocuente, la relación de la participación de los Estados Unidos en el PIB mundial y la de China era de un poco más de 10 a 1 al principio de la OMC y en 2011 era solo de 2 a 1.¹⁵

Cuadro 1.2. Porcentajes del PIB global, 1995-2011

	1995	2000	2005	2010	2011
Cuadrilateral	75,4	73,7	70,1	59,7	57,4
Unión Europea	30,9	26,2	30,1	25,6	25,1
Estados Unidos	24,6	30,6	27,5	22,9	21,4
Japón	17,9	14,6	10,0	8,7	8,4
Canadá	2,0	2,2	2,5	2,5	2,5
Determinados países	5,3	4,5	5,9	6,6	7,2
Federación de Rusia	1,3	0,8	1,7	2,4	2,7
Australia	1,2	1,3	1,5	1,8	2,0
Corea, República de	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6
Suiza	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9
Economías emergentes	9,3	11,0	13,0	20,4	21,5
China	2,4	3,7	4,9	9,4	10,5
Brasil	2,6	2,0	1,9	3,4	3,5
India	1,2	1,5	1,8	2,7	2,6
México	1,0	1,8	1,9	1,6	1,6
Indonesia	0,7	0,5	0,6	1,1	1,2
Turquía	0,6	0,8	1,1	1,2	1,1
Sudáfrica	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6
Malasia	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Determinadas regiones en desarrollo	5,3	6,1	6,2	8,2	8,6
Otros países de América Latina y el Caribe	2,5	2,6	2,3	3,2	3,2
Oriente Medio y África del Norte	2,3	2,9	3,2	4,0	4,4
Países Menos Adelantados	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0
Resto del mundo	4,7	4,7	4,8	5,1	5,3
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos del Banco Mundial que pueden obtenerse en: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

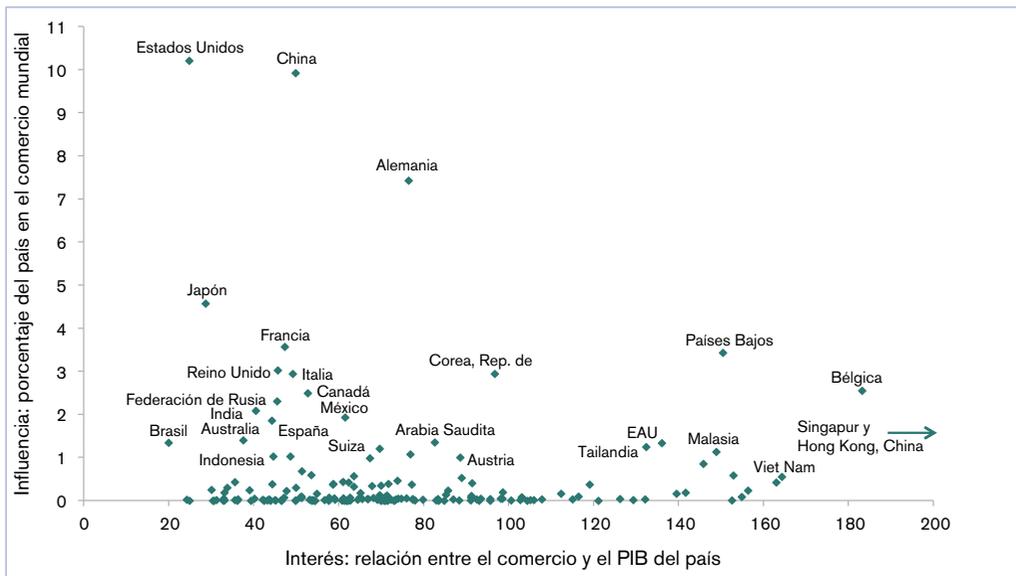
Uno de los problemas más graves del sistema multilateral de comercio es la creciente divergencia entre los intereses y la influencia de los países líderes del sistema. En la etapa del GATT, la Cuadrilateral, y en especial los Estados Unidos, no solo tenían intereses económicos que les motivaban para crear y mantener el sistema sino también tenían la influencia necesaria para lograr ese objetivo. Ya hemos visto cómo esa influencia se debilita con el tiempo, a medida que disminuye su parte en la economía mundial. En cambio, los países en desarrollo han logrado un porcentaje cada vez mayor de esa economía, gracias en no poca medida al comercio, pero su voluntad y su capacidad de asumir las cargas del sistema siguen sin estar claras.

Los datos de la figura 1.2 muestran la importancia de determinados países en el sistema de comercio (lo que mide su influencia) y la importancia del comercio para esos países (lo que mide su interés). El primero de estos factores se mide sencillamente en función del porcentaje que corresponde a cada país en el comercio mundial de mercancías. El segundo factor es la dependencia del comercio, definida en este caso como el comercio de un país en comparación con el PIB de este.¹⁶ A igualdad de circunstancias, cabe esperar que el impulso para que el sistema avance y se negocien nuevos acuerdos comerciales será mayor si los países con mayor influencia en el sistema son también los países que tienen mayor interés en ello. Aunque efectivamente haya

algunos ejemplos que corresponden a este perfil, en especial en Europa, el nivel de interés de la mayoría de los países dominantes en la OMC no es proporcionado a su nivel de influencia.

Las posiciones de la Unión Europea y sus Estados miembros son especialmente complejas y reflejan, a pequeña escala, el problema más amplio del sistema de comercio. Los datos sobre la dependencia del comercio muestran que Alemania, además de ser el mayor país comerciante de la UE y el tercero del mundo, es también el país que se sitúa en la mediana del sistema de comercio: su dependencia del comercio, valorada en un 76,4%, es exactamente igual a la media mundial. Por norma general, los otros grandes Estados miembros de la UE, como Francia, Italia y el Reino Unido, tienden a ser menos dependientes del comercio que Alemania mientras que los países más pequeños, como Bélgica, la República Checa, los Países Bajos y la República Eslovaca, se cuentan entre los países más dependientes del comercio del mundo. Como el comercio ha sido el ámbito inicial de competencia de la UE y como ha desempeñado un papel fundamental en su existencia, no es de sorprender que en la Unión Europea se dé más importancia a esta esfera de la política pública que la que le atribuyen otros grandes países comerciantes. Sin embargo, los intereses divergentes de los Estados miembros de la UE hacen que a veces su postura en las negociaciones sea inestable, por ejemplo, con respecto a cuestiones polémicas y sensibles como la agricultura, y que sean los Estados miembros mayores y menos dependientes del comercio, como Francia, quienes se muestren más propicios a pisar el freno, aunque los Estados miembros más pequeños y más dependientes del comercio prefieran apretar el acelerador.

Figura 1.2. Valores relativos del comercio de mercancías de los países, 2011



Fuentes: Los porcentajes del comercio mundial se han calculado a partir de los datos de la OMC sobre importaciones y exportaciones de mercancías que figuran en: <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=S>. El comercio de mercancías en relación con el PIB se ha calculado a partir de los datos del Banco Mundial que figuran en: <http://data.worldbank.org/indicador/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>.

Nota: Porcentajes del comercio mundial de mercancías de los países y relación entre el comercio de mercancías y el PIB de cada país.

Los políticos estadounidenses, en comparación con sus homólogos de la UE, dan menos importancia a este tema. Los Estados Unidos son uno de los pocos países que tienen mayor importancia para el sistema de comercio de la que este tiene para ellos. En 2011, era atribuible a este país un 10,2% del comercio mundial de mercancías (el porcentaje más elevado del mundo), pero el comercio de mercancías de los Estados Unidos equivalía al 24,8% de la economía nacional (el tercer nivel más bajo del mundo). El valor relativo del comercio en la economía nacional era en el país medio aproximadamente tres veces mayor que en los Estados Unidos, y en muchos de los países este valor era superior al 100%. La situación del Japón es semejante a la de los Estados Unidos. Aunque este país fuese el cuarto país comerciante del mundo en 2011, cuando controlaba el 4,6% del total, el comercio equivalía al 28,6% de la economía japonesa.

Algunas de las economías emergentes y en transición más prominentes compartían esa característica de ser más importantes para el sistema de comercio que este lo era para ellas. Tomemos el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica. Estos cinco países controlaban colectivamente el 16,3% del comercio mundial de mercancías en 2011, e individualmente controlaban desde el 0,6% (Sudáfrica) al 9,9% (China), pero en cada uno de estos países el valor del comercio total de mercancías (importaciones más exportaciones) en 2011 equivalía a un porcentaje menor del PIB que el promedio mundial del 76,4%. Esta observación es especialmente aplicable al caso del Brasil. De hecho, en 2011 fue el país del mundo menos dependiente del comercio, pues el comercio de mercancías fue equivalente al 19,9% de su PIB. La dependencia del comercio era también inferior al 76,4% de promedio mundial en la India (40,5%), la Federación de Rusia (45,5%), China (49,8%) y Sudáfrica (53,5%). A decir verdad, no todas las economías emergentes encajan en esta descripción: por ejemplo, Malasia figura entre las economías más dependientes del comercio del mundo (148,8%). Por término medio, sin embargo, las economías emergentes mayores figuran, junto con los Estados Unidos y el Japón, entre las menos dependientes del comercio.¹⁷

El propósito de todas estas cifras no es dar a entender que el comercio carece de importancia para las principales economías emergentes, o para el Japón o los Estados Unidos. No obstante, es razonable concluir que sus políticos pueden tener una percepción de las cosas diferente de la de sus homólogos de países más pequeños y más dependientes del comercio. Es menos costoso para ellos evitar los acuerdos que no les agraden, o incluso abstenerse de participar en negociaciones comerciales, lo mismo que pueden sentirse más atraídos por la posibilidad de negociar acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales, en los que el deseo de los socios pequeños de acceso a sus mercados puede utilizarse para conseguir otros *desiderata* (no siempre de orden económico). Además, estos países pueden ser más propensos que otros a utilizar el comercio como medio de cimentar alianzas con otros países con los que sus intereses sean compatibles pero no idénticos.

El desafío político

El desafío político deriva directamente de las cuestiones económicas examinadas hasta ahora. El poder económico y político está más distribuido en la época de la OMC que en la del GATT, y la configuración del poder en el sistema actual puede ser menos favorable a la

liberalización multilateral de lo que lo era en los días de un liderazgo que se ejercía de arriba abajo. El GATT debió su existencia a los intereses y la influencia de algunas grandes potencias, mientras que en la etapa de la OMC la participación en la economía mundial está más repartida. Eso exige un mayor nivel de cooperación entre países que tienen no solo distintos intereses, sino también ideas muy distintas sobre cómo debe funcionar un sistema multilateral de comercio.

La Unión Europea y los Estados Unidos siguen siendo los dos Miembros de la OMC mayores y con más influencia, pero tienen menos peso en la Organización del que tenían en el GATT. Hubo un tiempo en que el acuerdo entre esos dos socios era una condición necesaria y suficiente para la conclusión de una ronda de negociaciones comerciales. En la época de la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, esa condición seguía siendo necesaria pero ya no suficiente, como puso de manifiesto la revuelta de dos bloques diferentes de países en desarrollo contra una propuesta presentada por estos dos Miembros con miras a un acuerdo sobre la agricultura en la Ronda de Doha. Hoy se pone en duda si la coincidencia entre la UE y los Estados Unidos sigue siendo una condición necesaria. Algunos podrían decir que si China y los Estados Unidos se pusieran de acuerdo sobre un nuevo tratado multilateral, los negociadores europeos tendrían dificultades para no aprobarlo si los términos del acuerdo no fueran descaradamente en contra de los intereses europeos.

Es preciso considerar las relaciones de poder en el sistema de comercio actual desde un punto de vista más amplio que tenga en cuenta que algunos países han pasado de posiciones periféricas en el GATT a posiciones más centrales en la OMC. Entre estas potencias ascendentes se incluyen algunos países que fueron durante mucho tiempo miembros nominales del sistema pero no empezaron a poner en juego todo su potencial hasta relativamente tarde en el período del GATT, así como otros que no se adhirieron al sistema hasta que no se estableció la OMC. En el primer grupo, destacan entre los países emergentes el Brasil, la India y Sudáfrica, que figuraban entre las Partes Contratantes del GATT de 1947, mientras que en el segundo grupo se incluye China (que se adhirió en 2001) y la Federación de Rusia (que se adhirió en 2012). Cada uno de estos países es muy influyente entre los países de su propia región, tanto en términos económicos como políticos, y tiene, o aspira a tener, una mayor influencia a escala mundial. Su influencia local podría medirse sencillamente por la parte que les corresponde en el PIB regional: Sudáfrica representa el 32,2% de la economía del África Subsahariana, y los porcentajes que corresponden a China en Asia Oriental y el Pacífico (39,0%), el Brasil, en América Latina y el Caribe (42,7%) y la India, en Asia Meridional (81,3%) son todavía más elevados¹⁸, mientras que la Federación de Rusia es el único país que tiene una participación importante en dos continentes. China y la Federación de Rusia son dos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el Brasil y la India esperan ser miembros permanentes en un Consejo ampliado. Y si bien la capacidad militar de estos países no tiene trascendencia directa en las negociaciones comerciales, merece la pena señalar que todos ellos, salvo Sudáfrica, figuran en la lista de los 10 países con mayores fuerzas militares convencionales, y todos ellos o bien tienen armas nucleares (China, la Federación de Rusia y la India) o en un momento determinado intentaron obtenerlas (el Brasil y Sudáfrica). Estas y otras economías

emergentes, como Chile, Malasia, México, Singapur y Turquía, tienen un papel mucho más activo en las deliberaciones de la OMC del que tenían en la etapa del GATT, y a veces consideran que esta institución, entre otras, les permite obtener un grado creciente de influencia en los asuntos mundiales.

La influencia de las principales economías emergentes era ya evidente en la etapa final de la Ronda Uruguay. Peter Sutherland (véase el Apéndice Biográfico, página 655), que fue el último Director General del GATT y el primero de la OMC, comentaría posteriormente que la Ronda hubiera podido no concluir de no ser por el firme apoyo de los embajadores del Brasil (Luis Felipe Lampreia, véase el Apéndice Biográfico, página 642) y la India (B.K. Zutshi). Los dos defendieron firmemente los intereses de sus países respectivos, pero el Sr. Sutherland pudo también apelar a su sentido de compromiso con el sistema multilateral de comercio.¹⁹ Por el mismo motivo, cuando el Presidente del Consejo General, Stuart Harbinson (véase el Apéndice Biográfico, página 638) se esforzó, a lo largo del año 2001, por sacar adelante la Ronda de Doha, echó mano de sus homólogos del Brasil y de Sudáfrica, observando posteriormente que: “El apoyo de estos dos grandes e influyentes países en desarrollo fue totalmente decisivo para poner en marcha la Ronda.”²⁰ La creciente importancia de las economías emergentes puede también comprobarse en su creciente capacidad de frenar o hacer que desaparezcan las iniciativas a las que se oponen. Eso no hubiera sucedido a mediados del decenio de 1980, cuando las preocupaciones de países como el Brasil y la India no impidieron que se lanzara la Ronda Uruguay, y la India en 2001 estaba demasiado aislada para bloquear el inicio de la Ronda de Doha. No obstante, estas y otras economías emergentes han tenido una influencia decisiva en el desarrollo posterior de esta Ronda.

Al otro extremo del grupo de países en desarrollo nos encontramos con un grupo amplio de Estados más pobres y menos poderosos, cuyos dirigentes tienen con frecuencia una opinión menos favorable de la capacidad de sus países de beneficiarse de unos mercados abiertos. Entre ellos figuran especialmente los Estados que en las Naciones Unidas se califican oficialmente como países menos adelantados (PMA).²¹ Este grupo forma un bloque amplio y en aumento dentro de la OMC: en 2012, 26 de los 49 PMA eran Miembros de la OMC con representación permanente en Ginebra, 8 eran Miembros sin representación permanente en Ginebra y 9 no habían finalizado todavía el proceso de adhesión. El bloque de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) incluye a la mayoría de los PMA, así como a otros muchos países en desarrollo cuyos niveles de ingresos son superiores a los de los PMA pero aún siguen siendo muy bajos desde cualquier punto de vista objetivo. Algunos de los países ACP/PMA, que colectivamente forman el Grupo de los 90 (G-90) tienden a considerar que la liberalización del comercio es más una amenaza que una oportunidad ya que podría reducir los márgenes de preferencia de que disfrutaban actualmente en el acceso a los mercados de los países industrializados, limitando al mismo tiempo su propio “espacio político”. También insisten en que cualquier nuevo acuerdo se complemente con programas ampliados de creación de capacidad que les ayuden a cumplir sus obligaciones.

Otros muchos países en desarrollo y economías en transición ocupan una posición intermedia entre esos dos extremos, al ser más grandes y más ricos que los países del G-90 pero no estar

al mismo nivel que las principales economías emergentes. Estos países tienen unas economías que se diferencian enormemente por su tamaño, diversidad y competitividad, y también por su nivel de ambición con respecto al sistema multilateral de comercio. Este grupo incluye tanto países que adoptan para su desarrollo un planteamiento muy favorable al mercado, defendiendo la libertad de comercio y un papel relativamente pequeño para el Estado, como otros cuyos puntos de vista son más próximos a los de los miembros del G-90. Sea cual sea la posición que adopten o las coaliciones a las que se sumen, es más probable que estos países sean ahora miembros formales y activos del sistema multilateral de comercio que en el período del GATT.

Las dimensiones jurídica, económica y política de la historia de la OMC

El sistema multilateral de comercio es producto de ideas jurídicas, económicas y políticas, así como de la evolución concreta que se ha producido en estas esferas. Hay momentos en los que las tensiones entre estas tres disciplinas se han mantenido a raya. Así sucedió sin duda a principios del decenio de 1990, cuando las justificaciones políticas, económicas y jurídicas para el establecimiento de una nueva organización internacional confluyeron: el final de la Guerra Fría prometía un dividendo de paz e invitaba a una gran parte del mundo a volver a entrar en el mercado mundial; la aceptación del Consenso de Washington propiciaba un nuevo análisis de las estrategias de desarrollo y de las doctrinas sobre el comercio en los países en desarrollo; y parecía llegado el momento de establecer un nuevo orden mundial basado en la inclusión y en el imperio de la ley.

Los planetas se alinearon justo el tiempo suficiente para producir una nueva Organización Mundial del Comercio. En cuanto pasó esa etapa, volvieron a surgir los conflictos entre esas tres escuelas de pensamiento y de acción, que se acentuaron cuando la Ronda de Doha se paralizó y quedaron más al descubierto las insuficiencias del sistema. Los juristas, economistas y políticos que analizan el sistema de comercio en general o algunas cuestiones jurídicas que se plantean en él se parecen a menudo al ciego del cuento que cuando se le pedía que describiera un elefante daba una respuesta que dependía de la parte del animal que había tocado con la mano. El problema se agrava cuando se pasa de la descripción al remedio; no es fácil resolver los problemas del sistema si los juristas piensan que la trompa se balancea con demasiada libertad, los economistas quieren extraer los colmillos y los políticos consideran que sus pies son demasiado planos.

Si hubiera que poner fin a las diferencias entre las tres disciplinas apelando a la fuerza de los números, los juristas serían quienes ganarían, como resulta evidente si se examina el Apéndice Biográfico de este libro. En él, se puede encontrar información detallada sobre todos los directores generales, directores generales adjuntos, jefes de personal, presidentes del Consejo General de la OMC y Miembros del Órgano de Apelación entre 1995 y 2012, junto con información detallada sobre determinados ministros, embajadores y otras figuras cuyas manifestaciones o actos desde finales de la etapa del GATT hasta la actualidad se citan en este libro. De las 86 personas incluidas en el Apéndice Biográfico sobre las que se

dispone de datos sobre su formación, 40 habían recibido títulos de derecho (46,5%) frente a 25 de ciencias económicas o empresariales (29,1%) y 5 tenían títulos de derecho y economía, dobles o por separado (5,8%), de modo que el 81,4% de ellos tenían títulos en una de las dos esferas o en ambas.²² Solo seis (7,0%) tenían títulos de ciencias políticas, aunque cabe decir que todos los miembros de esta comunidad recibieron una formación práctica en política.

Los números por sí solos no cuentan toda la historia, ya que la interacción entre esos tres campos, a veces creativa y a veces destructiva, es lo que explica el dinamismo del sistema de comercio. Todos los temas tratados en esta prehistoria intelectual ocupan un lugar importante en la historia real que figura a continuación. Las cuestiones jurídicas están omnipresentes en todo el análisis, ya que la OMC es hoy una institución que, por un lado, encarna y, por otro, desmiente la igualdad de los Estados. En principio, los derechos y la condición jurídica de todos los Miembros son idénticos; países como Liechtenstein y Santa Lucía son tratados en pie de igualdad con China y los Estados Unidos. Sin embargo, en la práctica es inevitable reconocer el hecho de que existen grandes asimetrías entre los países y que los países grandes pueden desplegar más recursos y ejercer más influencia en el sistema.

En este libro se examinan los tres temas desde diferentes puntos de vista. Las cuestiones políticas analizadas pueden dividirse básicamente en dos categorías. Una de ellas es la de las relaciones entre los Miembros dentro de la Organización. Se trata, por ejemplo, de las decisiones de los países sobre si se adhieren, o no, a la Organización, sobre cómo estarán representados en ella y si se sumarán a una coalición concreta (capítulo 3) y de las cuestiones políticas que se plantean durante las negociaciones relativas a la adhesión de nuevos miembros (capítulo 4). En el libro se analizan también las cuestiones políticas que rodean a la OMC propiamente dicha, lo que abarca tanto sus relaciones con otras organizaciones y con la sociedad civil (capítulo 5) como el liderazgo de la Organización y la gestión de la institución (capítulo 14).

La disparidad entre los Miembros es un tema recurrente en la OMC y se examina en distintas partes del libro. En el capítulo 6 se verá cómo las reglas y normas de la Organización procuran lograr un equilibrio entre las necesidades de los muy distintos países que componen la OMC. La disparidad entre los países grandes y los más pequeños es más importante cuando el mecanismo de solución da lugar a retorsiones, como se analiza en el capítulo 7. Y si en unas negociaciones sobre el acceso a los mercados se plantea la norma del abastecedor principal, es decir, cuando solo los abastecedores principales de un producto solicitan concesiones arancelarias respecto de este, la iniciativa recae en los países más grandes.²³ Este tema se analiza en el capítulo 9.

Continuamente se plantean también diversos temas económicos. Los economistas se sienten a veces frustrados por la OMC y las insuficiencias que parece tener como instrumento de liberalización. Este es uno de los temas examinados en el capítulo 8, donde se consideran otros medios, aparte del mecanismo de solución de diferencias, de forzar el cumplimiento de la letra y el espíritu del sistema. El primero de estos instrumentos es el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), a través del cual se examinan los regímenes de los

Miembros de la OMC en profundidad, de forma rotativa. Muchos economistas no están satisfechos hasta el momento con el MEPC porque no profundiza todo lo que ellos querrían en la identificación de los obstáculos y en la prescripción de políticas mejores.

Los economistas tienden también a considerar que las fórmulas y otros enfoques adoptados para la liberalización, que se examinan en el capítulo 9, son medidas imperfectas, a medias. Están muy divididos con respecto a la cuestión de la discriminación, que se examina en el capítulo 13, pues hay quienes consideran que es una forma aceptable, si bien no la mejor, de abrir los mercados y quienes consideran que es una forma muy secundaria de hacerlo.

Otros cuatro capítulos se dedican a la evolución histórica de la OMC y a las negociaciones que llevaron a su nacimiento. Ninguna disciplina domina esta narración, pues las cuestiones jurídicas, económicas y políticas se mezclan entre sí. Se trata de la historia de la creación del sistema multilateral de comercio (capítulo 2), las negociaciones que tuvieron lugar dentro de la OMC aparte de la Ronda de Doha (capítulo 10), las negociaciones que condujeron al lanzamiento de la Ronda de Doha (capítulo 11) y la Ronda de Doha misma (capítulo 12). El libro acaba con una reflexión, en el capítulo 15, sobre la dirección que podría tomar la OMC en el futuro.

Notas

- 1 Bhagwati (2002b: 1) cita a Cobden, quien indica que, para quitar peso a los argumentos de los proteccionistas extranjeros, los británicos defensores del libre comercio “manifestaron total indiferencia con respecto a si otras naciones se convertían en defensoras del libre comercio o no; nosotros debemos abolir la protección por nosotros mismos y dejar que otros países tomen la dirección que consideren mejor”.
- 2 Los Estados Unidos derogaron el acuerdo comercial de 1854 una vez transcurridos 13 años debido en no pequeña parte a la insatisfacción de la Unión ante la utilización del Canadá por la Confederación como punto de partida de expediciones militares durante la Guerra Civil.
- 3 Aun siendo así, estos planteamientos no han desaparecido totalmente. Bhagwati (2002b) defiende una recuperación de este planteamiento como complemento de las negociaciones multilaterales y otros autores han examinado la utilización que se ha hecho de ellos en los últimos decenios por países diversos como Australia (Garnaut, 2002), Chile (Edwards y Lederman, 2002) y el Japón (Hamada, 2002).
- 4 Por ejemplo, véase el *Nouveau Cynée* (1623), de Émeric Crucé.
- 5 Este artículo concreto hace referencia al comercio dentro de los límites del Sacro Imperio Romano. Otros artículos del tratado hacen referencia al comercio entre otros Estados de Europa y dentro de ellos.
- 6 Esta misma observación se puede hacer con respecto a otros Miembros de la OMC/antiguas Partes Contratantes del GATT que, por diferentes motivos, están más dispuestos (como la Unión Europea) que los Estados Unidos a mostrar una actitud favorable hacia las organizaciones internacionales. Tal es el caso, sobre todo, del Canadá, que tiene un largo historial de compromiso con la diplomacia multilateral (por ejemplo, véase la historia de la redacción de la Carta de las Naciones Unidas) y del Japón (donde las tradiciones jurídicas sitúan a los tratados por encima incluso de la Constitución). La comparación que aquí se hace entre la Unión Europea y los Estados Unidos es, sin embargo, el ejemplo más destacado, pero no el único, de las fricciones entre culturas políticas en las que los políticos muestran un grado muy distinto de compromiso con la soberanía, el federalismo mundial y otras ideas e ideales conflictivos.
- 7 La lógica de Ricardo da también por supuesto que los costes añadidos por el transporte no anulan las eficiencias que produce la especialización y el comercio. La validez de esta hipótesis se ha consolidado con el tiempo ya que la tecnología ha reducido los costes y los riesgos del transporte.
- 8 Véase Lang (2011), especialmente el capítulo 3 dedicado al surgimiento de la ideología contraria a la globalización como reto para la libertad de comercio.
- 9 Véase www.cupe.ca/mediaroom/newsreleases/showitem.asp?id=87.
- 10 Declaración hecha originalmente por la Directora General de la OMS Gro Harlem Brundtland en 1999 y repetida muchas veces. Véase <http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js2248e/7.html>.
- 11 Los lectores observarán que a lo largo de esta obra el acento principal se pone en las relaciones comerciales de un Estado con otro, y que solo se hace referencia a las políticas internas de comercio cuando es necesario. Esta omisión obedece solo a motivos prácticos. Las consideraciones nacionales son con frecuencia un factor determinante de la forma en que los países conciben el sistema multilateral de comercio, pero el espacio de que disponemos no nos permite examinar en profundidad el peso que han tenido esas consideraciones en los muchos países abarcados por el sistema. Para un examen de los puntos de vista del autor sobre la política comercial interna de un país, véase VanGrasstek (2013).
- 12 Algunas versiones de la estabilidad hegemónica señalan a los Países Bajos como el primer país que desempeñó el papel de líder hegemónico de la apertura de los mercados.

- 13 En varios estudios de esta escuela se ha examinado qué significan estos supuestos para las instituciones y sus miembros, su ámbito de competencia, su centralización, su control y su flexibilidad. Algunos de estos estudios se han centrado en cuestiones importantes para el sistema de comercio, como la cláusula de salvaguardia (Rosendorff y Milner, 2001) y la negociación de acuerdos vinculados entre sí por medio de cláusulas NMF (Pahre, 2001).
- 14 Véase, por ejemplo, Gallagher y Robinson (1953). En Semmel (1970) se analiza con más profundidad la teoría y la práctica.
- 15 Obsérvese que los niveles del PIB que se recogen en el gráfico 1.1 y en el cuadro 1.2 se calcularon sobre bases diferentes, y que si bien pueden hacerse comparaciones dentro de cada serie de datos no se debe considerar que el cuadro es una continuación de la misma serie temporal que se recoge en el gráfico.
- 16 Obsérvese que el volumen del comercio en relación con el PIB no es igual al comercio en porcentaje del PIB. Como el PIB se calcula tomando como base las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones), es posible, como sucede en un gran número de países, que el volumen del comercio total (exportaciones más importaciones) supere el 100% del PIB.
- 17 No debe suponerse que ninguno de los datos aquí citados signifique que el grado de actividad de un país está determinado exclusivamente por su grado de dependencia del comercio. Australia es relativamente poco dependiente del comercio, pues este equivale al 37,5% de su PIB, pero desde cualquier punto de vista razonable es uno de los miembros más activos de la OMC. En cambio, hay muchos países en desarrollo que son muy dependientes del comercio pero no participan muy activamente en las deliberaciones de la OMC. Algunos ni siquiera tienen misiones permanentes en Ginebra, como ocurre en el caso de Belice (cuyo comercio equivale al 84,4% de su PIB), Maldivas (88,3%), Sierra Leona (91,0%) y Papua Nueva Guinea (92,4%). En resumen, la dependencia del comercio se debe considerar un factor entre otros muchos que puede influir en el nivel de importancia que un país concede al comercio.
- 18 Cálculos realizados sobre la base de los datos del Banco Mundial sobre el PIB en 2010. Véase: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>).
- 19 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland, 18 de enero de 2013.
- 20 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 30 de enero de 2013.
- 21 Aunque los criterios concretos para diferenciar los PMA han evolucionado a lo largo de la última generación, se basan en las tres siguientes coordenadas: recursos humanos escasos; nivel bajo de diversificación económica; e ingresos, calculados como PIB por habitante, bajos. Los criterios para "graduarse" como país que ya no cumple esas condiciones o, con más frecuencia, como país que los cumple, se examinan periódicamente. La lista original de PMA aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1971 incluía 24 países. Después de numerosas ediciones, unas pocas graduaciones, y la fusión de dos países en uno, la lista se ha duplicado con creces, y en 2012 los PMA eran 49.
- 22 Otras esferas que están representadas de forma menos destacada en este grupo son la titulación en Administración Pública; algunos recibieron títulos en programas multidisciplinares o en más de una materia, y otros recibieron títulos en campos tan diversos como la Antropología, la Química o la Sociología.
- 23 Para un amplio análisis de la importancia de la norma del abastecedor principal para las relaciones de poder dentro del GATT y de la OMC, véase Kim (2010: 60 y ss.).