

15 El futuro de la OMC

Solo tengo una lámpara que guía mis pasos, que es la lámpara de la experiencia.
No conozco más manera de juzgar el futuro que por el pasado.

Patrick Henry
Discurso pronunciado en la Convención de Virginia (1775)

Introducción

Con el riesgo de parecer sarcástico, cabría preguntarse cómo será el sistema de comercio en 2048. Si creemos en la numerología, en esa fecha debería producirse un nuevo vuelco en la historia. La fecha de 2048 será la siguiente de una serie que se inició en 1648, cuando el Tratado de Westphalia inauguró una era nueva en el derecho internacional, dio paso a influyentes declaraciones sobre el carácter pacífico del comercio en 1748 (en *El Espíritu de las Leyes*, de Montesquieu) y en 1848 (en *Principios de Economía Política*, de Mill), y pareció culminar en 1948, cuando entró en vigor el GATT. No obstante, este último “48” no fue el final, como se vio cuando el GATT fue sustituido por la OMC menos de medio siglo después.

En este capítulo, en lugar de intentar de adivinar, en vano, cómo será el mundo y su organización del comercio dentro de una generación, se identifican las principales cuestiones a las que los Miembros de esta Organización tendrán que responder en el futuro. Aunque las respuestas a estas cuestiones tengan que ser necesariamente preliminares y especulativas, podemos dejar que la historia ilumine nuestras pesquisas, como sugirió Patrick Henry. Las cuestiones, divididas en tres ámbitos, cada uno de los cuales engloba temas recurrentes que han aparecido a lo largo de esta historia, se examinan a continuación en un orden de urgencia aproximado, empezando por los asuntos más acuciantes y pasando luego a examinar los asuntos que se plantean a más largo plazo.

Negociaciones

Antes de considerar los problemas ligados a las negociaciones, hay que insistir en que no se trata de la clásica elección entre libre comercio y protección. Casi todos los Miembros de la OMC dan pasos atrás en mayor o menor grado, a veces mediante la utilización de medidas legales pero restrictivas (por ejemplo, elevar los aranceles hasta el tipo consolidado o emplear medidas comerciales correctivas) y a veces imponiendo medidas que se declaran incompatibles

con sus compromisos en el marco de la OMC. No obstante, en la etapa de la OMC no ha habido ningún momento en el que un gran número de ellos hayan aplicado restricciones generalizadas como las del decenio de 1930, ni siquiera en las horas más negras de la Gran Recesión de 2008 a 2009. La cuestión no es elegir entre abrir o cerrar los mercados, sino cuándo y cómo los Miembros harán realidad sus ambiciones en materia de apertura de los mercados. La mayoría de los avances logrados en las nuevas negociaciones desde 2001 se han producido a consecuencia de iniciativas bilaterales, regionales y plurilaterales, y algunos temen que si se mantiene la tendencia actual el papel de la OMC podría reducirse a la administración, vigilancia y aplicación de los acuerdos multilaterales vigentes, más que a la elaboración de otros nuevos.

Hay que subrayar que esta historia está escrita en un momento en que se sabe cómo se ha desarrollado la Ronda de Doha hasta la fecha, pero no cuál será su suerte final. En este caso, el historiador pierde su ventaja habitual, ya que la posibilidad de conocer exactamente lo sucedido no la tienen él, sino los lectores del futuro (quizá muy próximo), que sabrán qué camino tomaron finalmente las negociaciones. En el análisis que sigue se resume, por consiguiente, el estado del debate en un momento dado, pero se hace asumiendo conscientemente el riesgo de que pueda verse superado por los acontecimientos. No está claro si los Miembros lograrán reanimar las negociaciones de la misma forma, más o menos, en que se iniciaron (menos tres de los cuatro temas de Singapur), pondrán término a las negociaciones, conseguirán algún tipo de paquete "Doha Light" o fragmentarán las negociaciones en distintas iniciativas. En el momento en que se escribe esta historia, parece más probable una combinación de las dos últimas opciones que la primera o la segunda. Con independencia de cómo se resuelva la Ronda, los Miembros deben también decidir si las futuras negociaciones multilaterales se llevarán a cabo bajo la forma de rondas o en el marco de iniciativas distintas, qué papel desempeñarán los acuerdos plurilaterales en el sistema de la OMC y cómo se adaptará el sistema multilateral a la proliferación de acuerdos discriminatorios.

Finalización de la Ronda de Doha

La primera ronda de la OMC siempre ha estado a la sombra de la última ronda del GATT. Aunque no todos los participantes y observadores estuvieran de acuerdo en ese momento, la Ronda Uruguay estuvo más cerca de unos resultados ideales que cualquiera de las rondas anteriores. Se lograron reducciones importantes de los aranceles y de los obstáculos no arancelarios (en especial de los contingentes), se amplió la gama de temas tratados, para abarcar no solo los aranceles sino también temas como los servicios y los derechos de propiedad intelectual, se produjo la adhesión de muchos de los países que se resistían al sistema multilateral, y se lograron reformas duraderas de la estructura institucional y del sistema de normas de solución de diferencias. En comparación, la Ronda de Doha empezó con unas ambiciones nuevas más limitadas, la mayoría de las cuales se abandonaron al cabo de pocos años, se atascó pronto y estuvo paralizada durante años.

La relación entre la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha se puede contemplar desde tres ópticas diferentes. Una es considerar que el propósito principal de la Ronda de Doha es "rellenar los huecos", es decir, retomar y acabar lo que su predecesora dejó sin terminar. Esto

supone tomar como punto de partida los acuerdos innovadores, pero incompletos, de la ronda anterior sobre los servicios y la agricultura, y darles un contenido que refleje auténticos compromisos de liberalización. La labor ha resultado más difícil de lo que parecía cuando se iniciaron las negociaciones, lo que dio origen al argumento “difícil de igualar”. Como sostiene Lord Brittan¹, esta forma de concebir la ronda hace hincapié no en lo que la Ronda Uruguay dejó sin hacer, sino en lo mucho que logró. Tras haber recogido no solo la fruta que cuelga del árbol al alcance de la mano sino también alguna más difícil de alcanzar, todo lo que quedaba estaba en las ramas más altas; estas ramas no se agitaron en los años siguientes. En ese sentido, desde la perspectiva de Lord Brittan, el éxito de la ronda anterior es la principal explicación del fracaso aparente de la Ronda de Doha.

Según una tercera opinión, las diferencias entre estas rondas responden al distinto “espíritu de los tiempos” en que se produjeron. El concepto de *zeitgeist* puede parecer una explicación muy vaporosa, quizá incluso tautológica, y sin embargo tiene un atractivo intrínseco. En efecto, hay momentos en los que un hombre de Estado puede imbuirse de un espíritu de cooperación. En cierto modo, eso es lo que sucedió al iniciarse la Ronda Uruguay en la Conferencia Ministerial de Punta del Este, en septiembre de 1986. Ese “fue un auténtico ‘acontecimiento’” en el que “[a]lgunos de los problemas más difíciles se solucionaron de repente, como por arte de magia, gracias al ‘espíritu’ de Punta del Este” (Paemen y Bensch, 1995: 43). Otras conferencias ministeriales celebradas durante esa ronda fueron mucho menos positivas, y la Ronda Uruguay tuvo sus dosis de retrasos y contratiempos pero, en general, fue una empresa más inspiradora y ambiciosa que la Ronda de Doha. Los países desarrollados y los países en desarrollo tenían niveles igualmente elevados de confianza, pues el primer grupo estaba inspirado todavía por el final de la Guerra Fría y esperaba un “dividendo de la paz”, y el segundo grupo por el Consenso de Washington, según el cual las estrategias de desarrollo basadas en la exportación eran mucho más eficaces que la protección frente a las importaciones. Estos dos efectos ya se habían disipado en los primeros años de la Ronda de Doha.

Desde otra óptica, se señala la menor utilidad del modelo de negociación que la OMC había heredado del GATT. Con frecuencia se dice que la definición de locura es repetir lo mismo y esperar que el resultado sea distinto, pero los Miembros de la OMC han tenido precisamente el problema contrario: muchos de los elementos que aparentemente contribuyeron al éxito de la Ronda Uruguay dejaron de operar del mismo modo en la etapa de la OMC. Desde la Ronda Kennedy hasta la Ronda Uruguay, las negociaciones se basaron en la idea de que tener muchos temas sobre la mesa haría que la ambición aumentara incluso con respecto a los temas más difíciles, al promover las compensaciones entre unos temas y otros. En la Ronda Uruguay se dio el nuevo paso de empaquetar todos los temas en un todo único. La Ronda de Doha se basaba también en la idea general de compensaciones entre muchos temas y en el mecanismo específico de negociación que era el todo único, pero desde la ronda anterior se habían suscitado dudas sobre si la misma fórmula que había funcionado en la etapa del GATT podía producir resultados igualmente ambiciosos en la Ronda de Doha. En aquellos días vertiginosos, este enfoque dio a los países la confianza necesaria para aceptar compensaciones tales como la liberalización de los contingentes para los textiles y el vestido a cambio de un respeto más estricto de los derechos de propiedad intelectual. En el entorno de la Ronda de Doha, mucho

más cauto, en el que los países de todos los niveles de desarrollo económico han tendido a prestar más atención a sus intereses defensivos que a sus intereses ofensivos, la combinación de temas puede realmente impedir el avance. Algunos negociadores encargados del comercio de servicios, por ejemplo, creen que vincular este tema con la ronda significa que solo podrá avanzar hasta donde lleguen las negociaciones sobre los problemas más espinosos de la agricultura, y algunos negociadores encargados de la facilitación del comercio consideran que también se podría avanzar más sobre este tema si se negociara por separado. Los *demandeurs* en la esfera de la agricultura tienen un punto de vista totalmente distinto y creen que la única forma de conseguir satisfacción es mantener todos los temas en el mismo cesto.

Como se analiza en la siguiente sección, algunas de las soluciones propuestas para la ronda se basan en la fragmentación de los temas planteados en nuevas configuraciones. Ya sea por la obtención de primeros resultados o por la celebración de negociaciones plurilaterales, estas propuestas significarían una revisión o sustitución de la ronda tal y como fue concebida inicialmente. El Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Cuestiones Comerciales (2011: 10) argumentó contra estas tentaciones, exhortando a los Miembros a que finalizaran lo que habían empezado en 2001. Este Grupo advirtió de que todos los esfuerzos “por lanzar un programa de la OMC en torno a nuevos objetivos de negociación tendría muy pocas probabilidades de éxito”. Según este Grupo, presidido por el antiguo Director General Peter Sutherland y por Jagdish Bhagwati, la ronda se basa en un “delicado equilibrio de temas e intereses”, de modo que si se abordan por separado:

la posibilidad de llegar a un acuerdo por consenso disminuye en lugar de aumentar. Aunque la reducción de los aranceles y el desmantelamiento de los obstáculos no arancelarios pueda, por supuesto, lograrse en negociaciones bilaterales, el efecto multiplicador de un acuerdo multilateral es considerablemente superior. La reforma de las subvenciones agrícolas o se acuerda multilateralmente o no se producirá en absoluto (*Ibid.*).

En lugar de un acuerdo que fragmente el paquete de Doha, el Grupo haría que “los dirigentes políticos a escala del G-20 ... fijasen un plazo” para completar las negociaciones que sería “inflexible y vincularía a todos los actores a escala de Jefes de Gobierno”; los proyectos actuales se tomarían como fundamento de las negociaciones finales. Este es un punto en el que los escépticos a veces se unen a los partidarios de la ambición, aunque por razones muy distintas. El Ministro de Comercio de la India Kamal Nath se resistía a las demandas de que se desmantelase la Ronda de Doha cuando dejó la miniconferencia ministerial de mediados de 2008. “La OMC no es un ‘buffet’ en el que coges lo que quieres y te vas”² -declaró-. El todo único reduce las negociaciones a una elección entre todo o nada, una división binaria que es igualmente atractiva para los optimistas ambiciosos y para los escépticos que son partidarios de mantener el statu quo.

Acuerdos plurilaterales y acuerdos comerciales regionales

Al mantenerse la opción multilateral aparentemente en segundo plano, los Miembros consideran formas alternativas de negociar. Las principales opciones tienen algo en común:

todas ellas suponen una fragmentación de las negociaciones por temas o por interlocutores. Estas propuestas son polémicas. Sus partidarios consideran que los acuerdos plurilaterales o regionales son un complemento del multilateralismo que se puede defender o bien como una forma de “geometría variable”, dentro de la OMC, o, si se producen fuera, pueden ser un precedente útil para acuerdos multilaterales. Los oponentes consideran que son alternativas a un acuerdo multilateral que hacen que el plan A de liberalización multilateral sea menos alcanzable si cada país tiene su propio plan B, y estas alternativas también hacen menos probable que los temas que exigen un enfoque multilateral (en especial las subvenciones a la producción agrícola) se aborden efectivamente.

La relación entre el multilateralismo, el plurilateralismo y los acuerdos discriminatorios es más compleja de lo que podría parecer a primera vista. Lo que podrían parecer alternativas diametralmente opuestas pueden distribuirse a lo largo de un espectro que permite apreciar las diferencias entre las opciones, tanto en su estructura jurídica como en el espíritu que las anima. La posición de las iniciativas en diferentes puntos del espectro indica un grado diferente de interés de los países por la multilateralización de los acuerdos a los que puedan llegar. Las alternativas son, ordenadas de más discriminatorias a menos:

- Una unión aduanera o un mercado común inspirado en un “regionalismo estrecho”, en el que las partes mantienen un arancel externo común elevado y se niegan a negociar su reducción en negociaciones multilaterales. Ejemplo: algunos de los acuerdos comerciales regionales (ACR) concluidos por países en desarrollo en los decenios de 1960 o 1970 corresponden a esta descripción.
- Un acuerdo de libre comercio (ALC) cuyos miembros se inclinan en grado similar a oponerse a una reducción de los aranceles NMF. Por ejemplo, aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue por lo general producto de un “regionalismo abierto”, incluía algunas disposiciones de este tipo.³
- Un ACR, sea en la forma de unión aduanera o de ALC, que los Miembros consideran como “regionalismo abierto”. Las partes en un ACR pueden entablar negociaciones en la OMC, simultáneamente o no, para reducir sus aranceles NMF, y algunos beneficios del ACR se pueden también hacer extensivos a terceros países (por ejemplo, en sectores de servicios en los que los reguladores deciden no hacer distinción entre proveedores de países miembros del ACR y los demás). Por ejemplo, la Unión Europea adopta este planteamiento.
- Acuerdos plurilaterales o acuerdos comerciales preferenciales concluidos fuera de la OMC, cuyos beneficios no se otorgan sobre una base NMF. Estos acuerdos normalmente exigirán la aprobación de una exención si abordan temas abarcados por los acuerdos y disciplinas de la OMC. Por ejemplo, este planteamiento se aplica más habitualmente a los programas preferenciales, como los programas por los que el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea otorgan preferencias especiales a regiones en desarrollo como África y la Cuenca del Caribe, que a los ACR.
- Acuerdos plurilaterales adoptados en el marco de la OMC sobre la base de la “reciprocidad”, lo que quiere decir que solo los signatarios pueden aprovechar las ventajas del acuerdo y solo ellos están sometidos a sus disciplinas. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Contratación Pública y el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.

- Acuerdos sectoriales alcanzados en el marco de la OMC, negociados entre una “masa crítica” de Miembros en virtud de disposiciones de los Acuerdos existentes y cuyas ventajas se extienden sobre una base NMF. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) y los protocolos sectoriales anexos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).
- Acuerdos multilaterales concluidos en una ronda que se integran en el todo único.

Las posibilidades de intercambios creativos entre un multilateralismo “puro” y otras formas de negociación aumentan al acercarse al final de la lista. Incluso los acuerdos situados al principio pueden significar una contribución al multilateralismo si se acepta la doctrina de la liberalización competitiva y se considera que existe una progresión desde las negociaciones bilaterales a las regionales y a las multilaterales. Por ejemplo, los participantes en las negociaciones sobre la Alianza Transpacífico (TPP) comentan a menudo cómo estas negociaciones pueden ser un precedente para “acuerdos del siglo XXI” en el marco de la OMC o en otra parte. La liberalización competitiva está menos de moda hoy que hace una década, ya que hoy las opciones plurilaterales despiertan más la atención. Tanto si se utilizan para sentar un precedente, como mecanismo de presión o como mecanismo de la geometría variable dentro de la OMC, en varias esferas se proponen o están en curso negociaciones plurilaterales.

Las normas de la OMC muestran una cierta ambivalencia con respecto a los acuerdos plurilaterales. Estos acuerdos están reconocidos en el párrafo 3 del artículo II del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC), en el que se establece que los acuerdos plurilaterales forman parte del Acuerdo global “para los Miembros que los hayan aceptado, y son vinculantes para estos”, pero en el mismo artículo se establece que estos acuerdos “no crean obligaciones ni derechos para los Miembros que no los hayan aceptado”. La integración de acuerdos plurilaterales en el conjunto de los Acuerdos de la OMC puede resultar difícil. En el párrafo 9 del artículo X se establece que los Miembros pueden adoptar esos acuerdos a petición de las partes, pero esta decisión podrá adoptarse “exclusivamente por consenso”. Algunos defensores de los acuerdos plurilaterales proponen que se permita su aprobación por otras vías, como la adopción mediante la concesión de exenciones al amparo de las disposiciones del párrafo 3 del artículo IX (Hufbauer y Schott, 2012)⁴ o someterlas a la misma regla de los dos tercios que se aplica a las adhesiones (Hoekman y Mavroidis, 2012).

Cabe preguntarse cuál sería el alcance de los temas que pueden tratarse en un acuerdo plurilateral. Según Rodríguez (2012: 29) “[C]uando están en juego las disciplinas existentes, todos los Miembros de la OMC deben intervenir desde el principio al final”, porque las “normas del sistema no se pueden modificar sin el consentimiento de todos los Miembros”. No obstante, para los temas nuevos defiende los acuerdos “plurilaterales plus”, en los que “las ventajas se extenderían a todos los Miembros de la OMC, mientras que sus obligaciones solo corresponderían a los Miembros iniciales de los acuerdos y a los que se adhirieran posteriormente”. O sea, que seguirían el modelo del ATI. Cualquier decisión de permitir negociaciones de ese tipo por un grupo “debe adoptarse por consenso de todos los Miembros

de la OMC, con independencia de cuáles sean los Miembros que posteriormente se sumen a las negociaciones”, que luego se desarrollan a nivel plurilateral (*Ibid.*: 30).

La secuencia de los acuerdos plurilaterales es otra cuestión importante ya que determina si se consideran complementos OMC-plus o sustitutos de una ronda. El Consejo de la Agenda Global sobre el Comercio, del Foro Económico Mundial, recomendó que la OMC se convirtiera en un “club de clubes”, pero propuso que no se hiciera hasta después de concluir la ronda:

Tras la conclusión con éxito de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo,

una mayoría de los miembros del Consejo de la Agenda Global sobre el Comercio creen que la existencia de más clubes nuevos, si se estructuran adecuadamente en el contexto de la OMC, puede permitir que la Organización afronte mejor los retos del siglo XXI. Lo que se propone es una agenda futura que sirva de complemento a los compromisos básicos de la OMC que suscriben todos los Miembros (encarnados tanto en el Acuerdo de la Ronda Uruguay como en el Acuerdo de la Ronda de Doha sobre Desarrollo (cuando se concluya)) con acuerdos adicionales que solo suscriben algunos Miembros, si algunos grupos significativos quieren hacerlo (2010: 3; las negritas aparecen en el original).

Hufbauer y Schott (2012: 3) han propuesto un enfoque más complejo según el cual los acuerdos plurilaterales formarían parte de un gran “regateo” para resolver la ronda. Empezaría con la obtención de primeros resultados sobre lo que ellos consideran las “cinco piezas fáciles”, a saber, la facilitación del comercio, la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, un compromiso de no imponer controles a la exportación de productos alimenticios, reformas del sistema de solución de diferencias y un trato libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados (PMA). Según este plan, se daría también luz verde a que los Miembros negociaran durante tres años acuerdos plurilaterales sobre una lista cerrada de temas, y además “[se permitiría] a los países que no estuvieran satisfechos ‘retirar’ sus concesiones sobre acceso a los mercados para los productos no agrícolas y sobre agricultura en caso de que tres cuartos de los Miembros de la OMC no otorgaran una exención para el acuerdo plurilateral”.⁵ Por tanto, la estrategia comenzaría con un enfoque cooperativo para los temas menos difíciles de la ronda pero en una etapa posterior haría necesario el juego de influencias.

En el momento en que se escribe esta historia, la opción plurilateral es la que prevalece en las negociaciones sobre la propuesta de Acuerdo Internacional sobre los Servicios. A principios de 2013, este acuerdo estaba todavía en el proceso de transición de la planificación a las auténticas negociaciones, y la relación exacta entre estas negociaciones, la OMC y la Ronda de Doha estaba aún por determinarse. Los 20 Miembros que participan en las negociaciones⁶ esperan trasladar los posibles resultados a la OMC, pero la iniciativa se encuentra con la oposición de otros Miembros.

Por tanto, se pueden concluir acuerdos plurilaterales tanto dentro como fuera de la OMC, pero los ACR son por definición algo totalmente aparte. Su única relación con la OMC es que

establecen precedentes para lo que podrían ser nuevos acuerdos multilaterales. Tanto si los Miembros de la OMC aprovechan esos precedentes como si no, no hay señales de que estas negociaciones alternativas vayan a disminuir, lo cual no equivale a decir que los ACR son inmunes a las dificultades que han afectado a la Ronda de Doha. Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas y del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico se iniciaron, en ambos casos, en 1994, con el propósito de establecer la liberalización del comercio en amplias zonas geográficas, pero estas dos meganegociaciones regionales fracasaron. A continuación, se fragmentaron en iniciativas más reducidas, y muchos de los socios de América y de la Cuenca del Pacífico negociaron acuerdos distintos entre sí; algunas de estas negociaciones cristalizaron posteriormente en la Alianza Transpacífico. A pesar de algunos contratiempos, las negociaciones de ACR han aumentado tanto en número como en magnitud durante la etapa de la OMC. Sin lugar a dudas el mayor reto que tienen ante sí los Miembros de la OMC es conciliar estas negociaciones con el multilateralismo, y el futuro del sistema de comercio depende en gran medida de cómo se solucione ese reto.

Nuevos temas

No existe una definición establecida de lo que es “política comercial”. El número de temas que están incluidos en el ámbito del sistema de comercio es mayor en la etapa de la OMC de lo que lo fue en casi toda la etapa del GATT, pero la ampliación no es constante ni irreversible, ni ha terminado. Algunos temas que los negociadores incluyeron en el ámbito de la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio quedaron fuera del GATT pero reaparecieron luego en decenios posteriores; otros temas abarcados por esa Carta siguen fuera de la jurisdicción de la OMC. Tampoco acabó con el dinamismo el establecimiento de esa Organización, como demuestra la aparición y desaparición de los temas de Singapur en la Ronda de Doha. En el futuro sucederá lo mismo que en el pasado: la forma del sistema de comercio seguirá determinada por los cambios en la definición de lo que significa comercio. Este hecho quedó demostrado en 2013 cuando publicó su informe el Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio (mencionado más adelante en este capítulo). Este informe es notable no solo por la multiplicidad de temas que los integrantes del Grupo consideraron pertinentes para la política comercial, sino también por sus evidentes desacuerdos sobre cómo pueden abordarse estos distintos temas en la OMC, y sobre si deben abordarse en absoluto.⁷ Entre estos temas cabe mencionar la política de competencia, la inversión internacional, las divisas y el comercio internacional, la financiación del comercio, las normas sobre el trabajo, el cambio climático y el comercio, la corrupción y la integridad, la Ayuda para el Comercio, y la coherencia de las normas económicas internacionales.

Aquí entra en juego algo más que la magnitud económica de los temas que los *demandeurs* someten a negociación. Siempre que el sistema de comercio incorpora un nuevo tema también entran en escena nuevos actores, incluidas instituciones gubernamentales y grupos conexos de interés que antes se habían abstenido de debatir sobre política comercial. En ocasiones, esto significa atraer a nuevos participantes a la coalición favorable al comercio de un país, como sucedió en el caso de los nuevos temas de la Ronda Uruguay. La redefinición del comercio para abarcar los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual

dio a las industrias que hacen un uso intensivo de capital y de conocimientos un motivo para apoyar las negociaciones comerciales y para presionar contra las iniciativas proteccionistas que eran tan comunes a principios y mediados del decenio de 1980. Los nuevos temas pueden también complicar la labor de liberalización al plantear nuevas preocupaciones y atraer nuevos opositores. La ampliación de la base de cuestiones puede provocar preocupaciones en los países en desarrollo por la limitación de su “margen de actuación”, suscitar objeciones de los ministerios gubernamentales y organismos de reglamentación que pueden considerar que se trata de una invasión del Ministerio de Comercio en su “terreno” y provocar una reacción en muchos grupos de la sociedad civil que consideren que las normas sobre el comercio son una amenaza para las políticas sociales, ambientales o de otro tipo que podría desencadenarse al amparo de la ampliación de las normas comerciales. Los nuevos temas pueden suscitar también problemas con respecto a la división del trabajo entre distintos niveles de gobierno, sea entre los poderes de los Estados miembros de la UE con respecto a la Comisión Europea, o sea, los poderes de las dependencias subnacionales con respecto a los gobiernos centrales o federales en países administrativamente complejos como Australia, el Brasil, el Canadá, China, los Estados Unidos, la India y Suiza. En resumen, cualquier ampliación del ámbito de temas que se someten a negociación o a procedimientos de solución de diferencias ampliará la gama de actores, dentro y fuera de los gobiernos, que están interesados en los resultados y que están en condiciones de promover las nuevas negociaciones o de oponerse a ellas.

Los Miembros pueden optar por no negociar acuerdos multilaterales sobre nuevos temas como el trabajo o la política de competencia, pero ignorar estos temas no hará que se esfumen. Pueden, en cambio, abordarlos de cualquiera de las tres formas siguientes: los Miembros pueden abordarlos en negociaciones llevadas a cabo fuera de la OMC, en especial en sus ACR; los temas pueden tratarse en las leyes nacionales o plantearse en los posibles debates nacionales sobre la aprobación de otros acuerdos comerciales (multilaterales o de otro tipo); o pueden plantearse en el marco de asuntos sometidos al mecanismo de solución de diferencias. Esta última posibilidad puede ser una opción alternativa de repliegue para definir la relación entre los nuevos temas y las normas de la OMC, ya que la iniciativa no está exclusivamente en manos de los negociadores; las lagunas que dejan en los acuerdos pueden ser colmadas por los litigantes.

Algunas de las ampliaciones más destacadas del ámbito del sistema de comercio han sido consecuencia de decisiones del Órgano de Solución de Diferencias y de sus predecesores en el GATT, en especial en esferas sensibles políticamente como el medio ambiente, la salud pública e incluso la moral. Las excepciones previstas en el artículo XX del GATT y en el artículo XIV del AGCS, modificadas por el texto de la parte introductoria de estos artículos e interpretadas por los integrantes de los grupos especiales y el Órgano de Apelación, pueden definir la relación entre las normas comerciales y otras esferas de la política pública. En este ámbito, el sistema de comercio corre el riesgo de no estar a la altura de los tiempos, pues los términos de las excepciones del GATT no se han modificado desde 1947 y algunas de estas disposiciones son reflejo de leyes y principios más antiguos. El apartado e) del artículo XX del GATT, que prevé una excepción general para las leyes nacionales que excluyen la importación

de artículos fabricados en las prisiones, tiene sus raíces en una ley de los Estados Unidos que está vigente desde 1890. La única disposición de las normas de la OMC que hace referencia a las normas sobre el trabajo se debe, pues, a una ley de una de las partes que ya tenía más de un siglo de vigencia cuando la OMC entró en funcionamiento. Otras cláusulas de excepción de la OMC reflejan las opiniones que los negociadores mantenían a mediados del decenio de 1940, o heredaron de legisladores de decenios anteriores, sobre temas tales como la cultura, la conservación de la naturaleza y la salud humana. Si los negociadores que intervinieron en la Ronda Uruguay hubieran partido de una página en blanco, probablemente no habrían establecido las mismas excepciones generales que establecieron sus predecesores medio siglo antes. Cuando el sistema interpreta la relación entre esos temas y el comercio a través del artículo XX del Acuerdo General, puede verse atrapado por términos y conceptos conservados, por decirlo así, en un ámbar jurídico durante generaciones y que no reflejan necesariamente los cambios que se han producido en las ideas sociales y científicas.

Esta cuestión se relaciona con otro tema recurrente en esta historia: la preocupación por un desequilibrio ante las funciones judiciales y legislativas de la OMC. O, dicho de otro modo, los Miembros se demandan unos a otros con demasiada frecuencia y rara vez llegan a nuevos acuerdos. Esta es una opinión muy generalizada, aunque resulta difícil saber cuál sería el número óptimo de diferencias para el sistema en su conjunto. Resulta fácil imaginar dos extremos poco deseables. En un extremo de este espectro habría acuerdos que no generan ninguna diferencia en absoluto. Aunque esto podría parecer el resultado más pacífico posible, también podría sugerir que los compromisos asumidos por los países en los Acuerdos de la OMC (ya se trate de compromisos horizontales de tipo sistémico o de compromisos contraídos o en las Listas concretas de los distintos Miembros sobre mercancías y servicios) no son lo suficientemente ambiciosos como para obligar a los países a modificar las prácticas restrictivas del comercio existentes o para disuadirles de adoptar nuevas medidas restrictivas. En el otro extremo del espectro habría un número de diferencias tan grande que produciría la ruptura del sistema o una reacción negativa de los Miembros. El sistema actualmente en vigor parece haberse mantenido de algún modo en el punto medio entre estos dos extremos, pero la mayoría de los comentaristas tiende a pensar que, de inclinarse hacia algún lado, el sistema tiende más al exceso que a la falta de diferencias. Esta opinión se basa en la importancia relativa que los Miembros han atribuido a la función judicial de la OMC, frente a su función legislativa. La solución evidente, aunque difícil, es no limitar el derecho de los Miembros de exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos por sus socios, sino promover la negociación de nuevos compromisos. En algunos casos, esto puede significar abordar temas totalmente nuevos, aunque los Miembros harían bien en considerar no solo los beneficios económicos sino también los posibles costes políticos que tendría introducir nuevos temas en el ámbito de las normas de la OMC.

Por consiguiente, el futuro del sistema de comercio dependerá en parte de cómo aborde temas nuevos como la política de competencia, la inversión, la contratación pública, las empresas del Estado, las normas sobre el trabajo, el medio ambiente, la relación entre los tipos de cambio y el comercio y otros temas que o bien están fuera del alcance actual de las normas de la OMC o bien las normas actuales resultan incompletas para ellos. Aunque los

Miembros no concluyan nuevas disciplinas multilaterales sobre estos temas, pueden abordarlos a través de una forma u otra de negociación, legislación o litigio.

Soberanía, democracia y mercado

Vistos desde una perspectiva a largo plazo, los problemas con que se encuentra hoy el sistema de comercio no son sino la última manifestación de un debate secular sobre tres ideales de la Ilustración. Durante los siglos XVII y XVIII el pensamiento europeo estuvo centrado en la libertad y la rebelión contra el control central, y los principales pensadores del momento defendían tres ideas, que atribuían a los países y a las personas individuales la capacidad de adoptar decisiones por sí mismos: los Estados soberanos deben ser independientes de los emperadores, los papas o los países vecinos más fuertes; los pueblos deben tener libertad para elegir a sus propios líderes y legisladores; y los productores y consumidores deben decidir por sí mismos lo que harán, comprarán y venderán. Estas ideas no fueron adoptadas universalmente o de forma inmediata, y tampoco pasaron de la teoría a la práctica al mismo ritmo. No obstante, las tres han llegado hasta el presente como cimientos de la sociedad internacional moderna, a los que todos los miembros de esta sociedad se adhieren, al menos retóricamente. Dos de estos tres conceptos son indispensables para el sistema multilateral de comercio: no puede haber OMC sin soberanía y derecho internacional, y no tendría sentido sin economías de mercado. Estas dos ideas pueden entrar en conflicto, en especial si se ha producido un desacuerdo sobre el grado en que los países deben limitar el ejercicio de su soberanía en aras de la apertura de sus mercados, pero las principales dificultades se plantean con respecto a la democracia. Tanto a escala nacional como a internacional, este ideal de la Ilustración mantiene una tensión creativa con los otros ideales.

Los conflictos son más prominentes en la etapa de la OMC que en la etapa del GATT, y dan origen a dos preguntas sobre el futuro. Primera, ¿cómo manejarán los Miembros de la OMC la continua redistribución del poder económico y político en el mundo? ¿Puede un sistema que, hasta el momento, ha dependido del impulso que le daban unos pocos, adaptarse a un nuevo entorno en el que el poder está más ampliamente repartido? Segunda, ¿cómo abordarán las democracias que participan en esta Organización las cuestiones nacionales, en especial si se tiene en cuenta la incorporación de nuevos temas y la creciente asociación entre el comercio y otros temas de gran relieve político?

La democracia entre los Miembros: liderazgo y reparto de las cargas

La sociedad internacional es democrática en principio, como lo pone de manifiesto la igualdad jurídica de los Estados, pero en la práctica es imposible borrar las diferencias entre sus miembros. Tampoco están todos de acuerdo en que sea siempre deseable que así sea. Aunque muchos países en desarrollo reclaman desde hace tiempo que el sistema multilateral de comercio funcione más como las Naciones Unidas o incluso que sea colocado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, los países desarrollados consideran esta propuesta un anatema. Esta cuestión es importante no solo para la práctica sino también para la teoría de

la política. Si se aceptan los postulados de la teoría de la estabilidad hegemónica, examinados anteriormente (véase el recuadro 1.1), los mercados abiertos son un bien público que tiende a ser escaso a no ser que haya un país que tenga la motivación y los medios para proporcionarlo. Gran Bretaña rindió este servicio en la segunda mitad del siglo XIX, y los Estados Unidos lo hicieron en la segunda mitad del siglo XX. Un problema con que se encuentra la sociedad internacional en la primera mitad del siglo XXI es cómo manejar un sistema multilateral de comercio en que no hay ya un claro país hegemónico. La solución más fácil sería recurrir a la democracia de las naciones, con la esperanza de que, en esta era supuestamente más ilustrada, cabe esperar que los países entiendan que su interés común es mantener un sistema de apertura de los mercados, y actúen en consecuencia. Esto exige mucho a los Estados soberanos y con intereses propios.

Se trata en parte de una cuestión de números. Partiendo de la misma lógica que Parkinson (1957) utilizó en sus especulaciones sobre la relación inversa entre el tamaño de un grupo y su efectividad, y que Olson (1968) desarrolló más formalmente en su teoría de la acción colectiva, muchos considerarán un reto la composición casi universal de la OMC. El GATT empezó con un poco menos de dos docenas de partes contratantes, mientras que en 2013 la OMC tenía un número de Miembros siete veces mayor; ese número será ocho veces mayor cuando se completen las adhesiones pendientes. La práctica de la diplomacia de coalición ayuda a manejar el problema, pero puede generar sus propias dificultades. En comparación con la etapa del GATT, los bloques regionales y de otro tipo han pasado a desempeñar un papel más destacado que el de las coaliciones formadas en torno a un solo tema. Mientras que antes las coaliciones tenían una composición lo bastante fluida como para alentar la cooperación y las compensaciones, los bloques pueden endurecer las líneas entre los grupos. En comparación con la Ronda Uruguay, una característica definitoria de la Ronda de Doha es la escasez de coaliciones Norte-Sur. No todos los observadores creen que la existencia de un mayor número de Miembros plantea un problema insuperable. Gilligan (2004) puso en duda la creencia común de que en las organizaciones internacionales existe una relación entre el número de sus miembros y la profundidad de los acuerdos a los que pueden llegar; Kahler (1992) ofrece también una versión esencialmente optimista de la capacidad de las organizaciones internacionales de actuar eficazmente, aunque tengan un gran número de miembros. No obstante, según la sabiduría colectiva de los negociadores experimentados, son más difíciles de manejar las relaciones entre los Miembros de la OMC que las relaciones entre las partes contratantes del GATT, y los Miembros tendrán que abordar este problema en los próximos años.

El problema parece más difícil de resolver si se mira más allá de los simples números y se consideran tres problemas conexos que se plantean al sistema multilateral de comercio como consecuencia de su composición más amplia y diversa. Uno de ellos es que el poder está más repartido que en la etapa del GATT, lo que hace imposible en la práctica que el sistema se base en el liderazgo de un Miembro o de unos pocos. El segundo es que varios de los participantes en este sistema -que son nuevos en el mismo, o forman parte de él desde hace tiempo pero ahora tienen un papel más importante y activo- no tienen los mismos vínculos históricos y culturales que eran comunes a los dirigentes del *ancien régime*. En tercer lugar,

las rivalidades entre los antiguos dirigentes y las economías emergentes sobrepasan la esfera económica. El futuro de la OMC puede depender en gran medida del estado de las relaciones entre China y los Estados Unidos, un G-2 transpacífico que sustituye a su predecesor transatlántico. El mayor problema con que se encontraron los negociadores del GATT fue el de salvar las diferencias entre la Unión Europea (en sus primeras encarnaciones) y los Estados Unidos, pero esta labor fue facilitada por las convergencias de opinión de estos interlocutores sobre el comercio y otras muchas cosas. Las relaciones económicas y de seguridad se reforzaron la una a la otra: el GATT y la OTAN eran dos entidades muy distintas que, no obstante, se crearon aproximadamente al mismo tiempo, y estaban lideradas por los mismos países. Los Miembros de la OMC no están divididos por los viejos antagonismos de la Guerra Fría, pero tampoco están unidos por ellos.

Un problema recurrente es la disminución del interés de los Estados Unidos por ejercer el liderazgo en las negociaciones multilaterales, algo que ya se puso de manifiesto en los años anteriores al inicio de la Ronda de Doha, cuando Washington adoptó una posición ambivalente frente a una nueva ronda y permitió que Bruselas actuara como principal *demandeur*. Las prioridades estadounidenses cambiaron inmediatamente después del 11 de septiembre, y muchos observadores creen que el inicio de la Ronda de Doha no se hubiera producido de no ser por el liderazgo del Embajador Robert Zoellick. No obstante, después de 2003, los Estados Unidos pusieron el acento en las negociaciones bilaterales o regionales o, durante los años que siguieron a la crisis financiera de 2009, aparentemente se desinteresaron totalmente de la política comercial. Cuando ese interés se reavivó, se centró en la Alianza Transpacífico y el inicio de las negociaciones con la Unión Europea. Si la estrategia de liberalización competitiva es válida, estas dos iniciativas son buenas señales para el sistema multilateral de comercio. No obstante, los multilateralistas estrictos temen que anuncien precisamente lo contrario. La dirección que han tomado estas últimas negociaciones de ACR subrayan las diferencias de las posiciones de Washington con respecto a Bruselas y Beijing. Mientras que uno de esos ACR tiene por objetivo fortificar las relaciones transatlánticas, la Alianza Transpacífico, desde la perspectiva estadounidense, se define tanto por un país que no es parte en las negociaciones (China) como por los 12 países que sí lo son.⁸

China es un país cada vez más activo en la OMC, y su papel dentro del sistema ha evolucionado desde su adhesión, pasando de ser un “cumplidor de las normas” que “acepta pasivamente las normas vigentes, impuestas por otros países”, a ser un “agitador de las normas” que “intenta explotar las normas vigentes en beneficio propio”, y luego un “creador de normas” que “crea nuevas normas que reflejan sus propios intereses” (Gao, 2012: 76). La miniconferencia ministerial de mediados de 2008 fue un fracaso, pero una de sus consecuencias que han dejado más huella fue el debut de China como uno de los negociadores del selecto grupo del G-7. China ha pasado a litigar con más frecuencia ante el Órgano de Solución de Diferencias. Los problemas de capacidad y las inhibiciones culturales frente a las diferencias jurídicas desaparecieron como consecuencia de la evolución de los intereses y la experiencia de China, hasta el punto de que el antiguo predominio de las diferencias entre la UE y los Estados Unidos en la lista de asuntos ha cedido paso a los asuntos que enfrentan a China con los Estados Unidos. El futuro del

sistema de solución de diferencias de la OMC dependerá en parte de si se mantiene esta tendencia o de que, como ha sucedido en el caso de los litigios transatlánticos, estas dos partes encuentren otras formas de solucionar las fricciones en sus relaciones comerciales. China está negociando también activamente acuerdos fuera de la OMC. A principios de 2013 tenía en vigor nueve ALC bilaterales o regionales, otros cinco en negociación y otros cuatro en estudio.

Las corrientes comerciales y de inversiones entre China y los Estados Unidos son amplias, pero los niveles de cooperación y de coordinación dentro de este nuevo G-2 siguen siendo muy inferiores a los que existían con la UE. La relación sufre también las consecuencias de la competencia en otras esferas de las políticas públicas. Si Washington no se siente inclinado a ejercer el liderazgo, Beijing no está todavía en condiciones de hacerlo, y los dos no están predispuestos a actuar al unísono, ¿puede el sistema actuar de forma más democrática? La evolución de los acontecimientos dentro y fuera de la OMC sugiere que los Miembros desean intentarlo, como lo demuestra, fuera de la OMC, la creación del selecto G-20, que es más incluyente que sus predecesores G-5, G-7 o G-8 y, dentro de la OMC, la evolución del proceso de la sala verde. La entrada en esta sala está todavía limitada, pero se espera que alguno de los nuevos participantes represente a sus regiones o a otros grupos. Esta transición de algo así como una oligarquía hacia algo que es más parecido a una democracia representativa es un mecanismo que el sistema trata de utilizar para manejar los siempre difíciles equilibrios entre los ideales de una representación incluyente y la eficacia de las negociaciones.

No obstante, el punto muerto en que se encuentra la Ronda de Doha muestra que los Miembros tienen que establecer todavía la división adecuada de las cargas, pues los países desarrollados y las economías emergentes tienen opiniones muy distintas sobre la magnitud de las cargas que cada uno de ellos debe soportar. Los Miembros de la OMC, más numerosos, muestran menos *affectio societatis*, o menos voluntad de perseguir un objetivo común, que las partes en el GATT, que formaban una comunidad fuertemente entretejida. La diversidad de los Miembros también ha exacerbado el problema de la “racionalidad condicionada”, un fenómeno que se produce cuando los “agentes son racionales en el sentido de que pretenden lograr objetivos todo lo eficazmente que pueden, pero su racionalidad está condicionada” en la medida en que “no solo carecen de una información completa sino también de capacidad para realizar los cálculos necesarios para optimizar sus actuaciones” (Odell, 2006a: 9). Un negociador que actúe dentro de los límites de una racionalidad condicionada puede tener más dificultades para comprender la forma en que piensa su interlocutor. Ya es difícil determinar la diferencia entre un farol y una auténtica oferta final cuando se trata con alguien que tiene unos antecedentes culturales, económicos e idiomáticos similares, pero en un grupo más amplio y más diverso de Miembros que tienen diferentes antecedentes históricos y culturales, resulta aún más complicado.

La democracia en los Miembros: los parlamentos y el sector privado

La democracia a escala nacional es un factor importante en el sistema de comercio, como también lo es a escala internacional, y ofrece otro ejemplo de cómo la economía política del

sistema de la OMC es más difícil que la del GATT. Durante gran parte de esta etapa anterior, la cuestión se manifestó a través de lo que hemos denominado el problema de Washington, es decir, el hecho de que los presidentes y los negociadores comerciales de los Estados Unidos sean solo agentes que actúan en nombre de sus superiores del Congreso. La rama más democrática del Gobierno de los Estados Unidos ha sido durante mucho tiempo un portero del sistema de comercio, desde la Carta de La Habana (que el Congreso de los Estados Unidos se negó a aprobar) hasta el acuerdo que estaba sobre la mesa a mediados de 2008 (que los funcionarios estadounidenses temían pudiesen correr la misma suerte). Ningún otro órgano legislativo ejerce tanto control sobre el comercio y la política exterior como el Congreso, pero sus homólogos de otros países pueden ejercer un escrutinio mayor que antes y llegar incluso a rechazar los acuerdos que se les sometan para su aprobación.

El mundo es hoy un lugar mucho más democrático que durante gran parte de la etapa del GATT, y el significado de democracia para la elaboración de la política comercial se ha ampliado en tres dimensiones. La primera es la difusión de la democracia y de la libertad en general: según los criterios de Freedom House, el porcentaje de países libres en el mundo aumentó durante los últimos años de la etapa del GATT, del 31,5% en 1980 al 39,8% en 1995, y posteriormente al 46,2% en 2012. O por utilizar un criterio menos exigente, 117 de 195 países (el 60,0%) eran democracias electorales en 2012, lo que representa un aumento con respecto a los 69 de 167 países (el 41,3%) que lo eran en 1989.⁹ En segundo lugar, incluso algunos Miembros de la OMC con una larga tradición democrática empiezan solo ahora a facultar en mayor medida a sus poderes legislativos en asuntos de política exterior en general o de política comercial en particular, revisando o invirtiendo unas tradiciones de respeto al poder ejecutivo en esta esfera que se mantenían desde hacía mucho tiempo. Esta evolución es evidente en el caso del Parlamento Europeo, que en virtud del Tratado de Lisboa ahora es más poderoso frente a la Comisión Europea que antes. La Unión Interparlamentaria exhorta a los parlamentos de otros países a seguir el ejemplo. Hay una tercera tendencia que puede conducir a una implicación todavía mayor de los órganos legislativos: el objeto de la política comercial incluye ahora temas que tienen mucha más visibilidad política que los aranceles, los contingentes y cosas semejantes, y las iniciativas adoptadas suscitan más atención del público y de sus representantes elegidos cuando las negociaciones o las diferencias tratan de temas como las patentes de productos farmacéuticos o el medio ambiente. La experiencia del Acuerdo Comercial Antifalsificación, un acuerdo OMC-plus que no logró obtener la aprobación en la mayoría de sus Estados signatarios, demostró la disposición de los parlamentos nacionales a cuestionar los pactos concluidos por sus correspondientes ejecutivos.

Algunos miembros de la comunidad comercial adoptan una actitud precavida frente a los procedimientos democráticos. Por ejemplo, los negociadores por lo general programan su labor de forma que se evite concluir acuerdos en años de elecciones, y la atención de la prensa no siempre es bienvenida. Estas preocupaciones subyacen en la explicación que da el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Cuestiones Comerciales (2011: 5) acerca de la resistencia de los Miembros a llevar la Ronda de Doha a su conclusión. El Grupo sugiere que la vigilancia puede cohibir o intimidar a los negociadores:

Lo que se considera una política económica razonable cuando es llevada a cabo de forma unilateral o bilateral, resulta enormemente difícil cuando se reformula como una serie de concesiones políticas de acceso a los mercados que deben negociarse a nivel multilateral. Y esto es especialmente cierto cuando el proceso se desarrolla bajo la estrecha vigilancia de los medios de comunicación y de los grupos de intereses nacionales que están a la defensiva.

Pero no siempre ha sido así. La justificación de las propuestas de vigilancia que los expertos universitarios y las organizaciones internacionales plantearon a principios del decenio de 1980, que dieron lugar al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, se basaba en una visión más tranquila de la opinión pública: la gente se opondrá al proteccionismo si sabe lo que cuesta, y, por consiguiente, es importante poner al descubierto las iniciativas que restringen el acceso a los mercados. Una visión menos esperanzadora parte de la premisa de que el debate democrático sobre el comercio se ve entorpecido por los obstáculos a la organización que suponen los bienes públicos. Mientras que económicamente es racional que un pequeño número de productores se unan en apoyo del mantenimiento de la protección, hay pocos incentivos para que grandes masas de consumidores se organicen para oponerse a los proteccionistas. El problema se ve agravado por el hecho de que, cuando los grupos de consumidores superan estos obstáculos, tienden a centrarse en un solo aspecto del comercio. Estas organizaciones rara vez participan en la promoción de los acuerdos de reducción de los aranceles, que procurarían a los consumidores más posibilidades de elección y precios más bajos, pero protestarán contra las decisiones del Órgano de Solución de Diferencias por las que se constaten los fallos en los reglamentos ambientales y de seguridad que ellos defienden.

Algunos gobiernos han sido más activos y eficaces que otros en la coordinación de las políticas con el sector privado, de modo que la difusión de la democracia puede ser no solo un problema, sino también una oportunidad. Cuando Shaffer y otros (2010: 99) trataron de explicar por qué el Brasil se ha hecho tan eficaz en la definición y consecución de sus objetivos, señalaron “el aumento de la interacción pluralista entre el sector privado, la sociedad civil y el gobierno” de modo que “la institucionalización de un sistema de relaciones comerciales internacionales basado en leyes y judicializado, combinado con la democratización brasileña y una reorientación de la política de desarrollo del Brasil, han favorecido la creación de nuevas redes de política comercial entre el sector público y el privado”. No obstante, esta coordinación entre los sectores público y privado puede ser más difícil de conseguir cuando se tratan otros temas, ya que los políticos tienden a tener menos éxito en sus interacciones con los grupos de intereses nacionales que no forman parte de los interlocutores naturales del Ministerio de Comercio. Como, señala Deere-Birkbeck (2012: 128), “[a] escala nacional, la coordinación interna necesita hacerse con una gama más amplia de actores políticos internos (aparte de los tecnócratas del comercio) como los parlamentarios, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil”.

La propia OMC ha ampliado en gran medida su relación con las organizaciones no gubernamentales después de Seattle. Por consiguiente, uno de los mayores retos que los responsables de las políticas comerciales tienen que afrontar se localiza más en sus capitales

nacionales que en Ginebra. El futuro del sistema multilateral de comercio depende en parte de la capacidad de los negociadores y de los responsables políticos para demostrar la importancia de la liberalización del comercio a los legisladores y a los representantes de la sociedad civil.

La institución, información e ideas

La última serie de cuestiones para el futuro tiene un carácter más horizontal. Se trata de establecer cuáles son los cambios que los Miembros podrían introducir en la OMC como institución, cómo podrían utilizar mejor la información que genera el sistema y qué nuevas ideas podrían desarrollar para el sistema de comercio.

Reformas institucionales

La OMC apenas había empezado a funcionar cuando los participantes y observadores empezaron a proponer formas de mejorar su estructura o sus procedimientos. El número de propuestas creció después de cada contratiempo sufrido por el sistema, muy en especial después de las desastrosas conferencias ministeriales de 1999 y 2003 y del frenazo general de las negociaciones a partir de ese momento. Cuando Deere-Birkbeck y Monagle (2010) elaboraron una lista de las propuestas, necesitaron 177 páginas. El ejercicio más destacado de reforma institucional fue el llevado a cabo por la Comisión Sutherland. Este Comité Consultivo, nombrado por el Director General Supachai Panitchpakdi y encabezado por el antiguo Director General Peter Sutherland, dio a conocer su informe con ocasión del décimo aniversario de la OMC, en 2005. El informe era bastante prudente sobre algunos temas, bien porque renunció a proponer cambios radicales o bien porque presentó sus recomendaciones en términos delicados, y algunas autoridades académicas se han atrevido a ir allá donde la Comisión no se atrevió a entrar. La cuestión ha sido también abordada en una serie de estudios e informes de otras personas e instituciones. Entre las posibles reformas que estas distintas comisiones y autores han propuesto cabe mencionar cambios en la estructura institucional, la gestión y los recursos de la OMC; mayor transparencia y consultas más frecuentes con los parlamentos y los agentes no gubernamentales; mayor atención a las necesidades de los países en desarrollo; y definir la relación entre la OMC y los acuerdos comerciales regionales.

La última de estas iniciativas se plasmó en 2012, cuando el Director General Pascal Lamy nombró un Grupo de Reflexión de la OMC sobre el Futuro del Comercio. Este Grupo, que recordaba al “Grupo de Sabios” creado a mediados del decenio de 1980 en un momento de incertidumbre sobre el rumbo del sistema del GATT, recibió el encargo de examinar y analizar los retos que plantea la apertura del comercio mundial en el siglo XXI. Sus 12 integrantes, que representaban a numerosas regiones y sectores¹⁰, fueron invitados a examinar los factores que impulsan el comercio de hoy y del futuro, las pautas del comercio y el significado de la apertura del comercio mundial, teniendo en cuenta la contribución del comercio al desarrollo sostenible, el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza. El Sr. Lamy manifestó la esperanza de que el análisis del Grupo “impulsará el debate y propiciará nuevas

formas de pensar en la mejor manera de superar los obstáculos con que tropezamos continuamente debido a la rápida evolución del mundo actual".¹¹

En el informe se definían una serie de retos a los que se enfrentaba la OMC, todos los cuales eran manifestaciones del problema de la "convergencia". La OMC, según los miembros del grupo, debe no solo promover la convergencia entre sus Miembros en las negociaciones comerciales sino también entre el sistema multilateral de comercio y otros regímenes, entre la política comercial y otras políticas y entre el comercio y las medidas no arancelarias de política pública. En el informe se proponía una forma de solucionar estos problemas, a saber, aumentar la capacidad institucional de la OMC de forma que los Miembros delegasen mayor poder e iniciativa en la Secretaría. Los miembros del Grupo observaban que aunque la "OMC es una organización impulsada por sus Miembros" y que tradicionalmente "los Miembros son también los únicos que presentan propuestas de acción a través de un proceso de acumulación progresiva", en su opinión:

si se permite que la Secretaría presente propuestas, como ocurre en algunas otras organizaciones internacionales impulsadas por sus miembros, se podrían acelerar los procesos de deliberación y se facilitaría el consenso con la aportación de datos técnicos y nuevas ideas. Esto de ningún modo pondría en entredicho el derecho exclusivo de los Miembros a tomar las decisiones (Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio, 2013: 37).

En el informe se califica a la Secretaría de "lubricante esencial para esta Organización impulsada por los Miembros", y se exhorta a los Miembros a que propicien "una Secretaría más fuerte, con conocimientos avanzados en toda la gama de actividades de la OMC y una mayor capacidad de investigación". Los miembros del Grupo creen que la Secretaría "tiene un margen de actuación considerable para contribuir a una comunicación eficaz y fomentar las deliberaciones", y que "[e]stas actividades deberían impulsarse porque pueden facilitar el trabajo de los Miembros". Tras señalar que la Secretaría "nunca puede sustituir a los Miembros", no obstante señalan que "los Miembros no pueden conseguir sus objetivos sin una Secretaría fuerte, eficiente, neutral y bien financiada".

Información

Uno de los defectos del sistema de comercio es que no siempre aprovecha plenamente la información que genera. El mejor ejemplo de ello serían algunos países en desarrollo cuyos servicios aduaneros generan unos datos que no son debidamente aprovechados. Los funcionarios de aduanas clasifican todas las expediciones que cruzan la frontera con la sola finalidad de evaluar y recaudar los derechos que puedan deberse, pero en ese proceso reúnen una información esencial sobre las importaciones y las exportaciones del país. En un sistema bien gestionado, los datos serán agregados, analizados y difundidos en beneficio del Ministerio de Comercio, el sector privado y los investigadores académicos. No obstante, esta oportunidad se desperdicia en algunos países, sea por falta de capacidad o por conflictos de competencia entre ministerios.

La OMC ya ha tomado medidas para rectificar un problema comparable a escala internacional. En el ejercicio de sus funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, la OMC genera grandes cantidades de información y de análisis sobre las leyes y las políticas de los Miembros, que en su mayoría puede consultarse en línea pero que, hasta hace poco, era de difícil acceso. El problema en este caso es semejante al que, con frecuencia, alegan tener las agencias de inteligencia, cuyo principal problema no es obtener información sino organizarla, establecer prioridades y analizar las cantidades masivas que pueden obtenerse a través de fuentes abiertas o de otro tipo. En la OMC se adoptaron diversas medidas durante la administración Lamy para hacer que sus datos fueran más accesibles y fáciles de utilizar no solo por los gobiernos y los Miembros, sino por el sector privado, la prensa, las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y cualquier otra parte interesada en el comercio y las cuestiones conexas. Una de estas medidas fue la modernización del sitio Web de la OMC, que comprendió la introducción de numerosas ayudas para buscar documentos, que permiten a los usuarios acceder a la información por temas (por ejemplo, páginas diferenciadas para cada Miembro, cada tema, etc.) y por tipo (por ejemplo, páginas y herramientas diferenciadas para distintos tipos de documentos y de estadísticas). También se añadieron datos sobre esferas específicas o teniendo presentes a determinados usuarios. Dos de ellas, que ya se examinan en el capítulo 13, son el Sistema de Información sobre Acuerdos Comerciales Regionales (inaugurado en 2009) y la Base de Datos sobre Arreglos Comerciales Preferenciales (2012). Unas pocas iniciativas más, especialmente útiles para el sector privado, merecen que se les preste una atención especial.

Una iniciativa de este tipo es el Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP)¹², desarrollado en 2011, ampliado en 2012, y abierto formalmente al público en 2013. Este Portal reúne la ingente información aportada por los Miembros en sus notificaciones a la OMC y los datos procedentes de otras fuentes para ofrecer una “ventanilla única” que permite obtener información práctica sobre una amplia gama de cuestiones que afectan a mercancías y servicios específicos. El Portal contiene información sobre más de 25.000 medidas y, a principios de 2013, abarcaba tanto las medidas arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de mercancías, así como información sobre los acuerdos comerciales regionales y los compromisos de adhesión de los Miembros de la OMC. El Portal se ampliará para incluir datos sobre licencias de importación, restricciones cuantitativas, notificaciones sobre la agricultura, el comercio de Estado y medidas de salvaguardia. El sistema permite a los usuarios hacer búsquedas por países que imponen o por países afectados por una medida, por productos y sectores y por tipo de medida.

La Iniciativa de la OMC “Hecho en el Mundo”¹³ es una plataforma que promueve el intercambio de proyectos, experiencias y enfoques prácticos en materia de medición y análisis del comercio en términos de valor añadido. Puesta en marcha en 2010 y 2011, la iniciativa reúne la labor realizada por numerosos organismos nacionales e internacionales que procuran la modernización de los sistemas estadísticos. La Secretaría de la OMC coopera estrechamente con organismos nacionales tales como el Instituto de Desarrollo Económico-Organización de Cooperación Externa del Japón (IDE-JETRO) y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, y otros organismos estadísticos internacionales tales como la Organización

de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los primeros frutos de estos esfuerzos de colaboración consisten en una recopilación de las actas de la Conferencia *Globalización de las cadenas de producción industriales y medición del comercio internacional en valor añadido* (2010), publicada en coordinación con la Comisión de Finanzas del Senado de Francia y en una publicación conjunta de la OMC y el IDE-JETRO titulada *Pautas del comercio y cadenas de valor mundiales en el caso de Asia Oriental: Del comercio de mercancías al comercio de tareas* (2011). En 2013, la OMC y la OCDE publicaron los resultados preliminares de una base de datos conjunta sobre el proyecto de medición del comercio en términos de valor añadido, que abarca una gran parte del comercio mundial, y a la que se añadirán datos de otros países cuando se disponga de ellos.¹⁴

A finales de 2012, la OMC puso en funcionamiento una herramienta interactiva de "Información sobre comercio internacional y acceso a los mercados". En esta página se ofrecen todos los datos de que dispone la OMC sobre el comercio de mercancías y de servicios comerciales, así como selección de indicadores de acceso a los mercados extraídos de la publicación conjunta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional y la OMC titulada *Perfiles arancelarios en el mundo*. La página, a la que se accede a través del sitio Web de la OMC (www.wto.org/stats), permite a los usuarios obtener datos sobre los principales países comerciantes por grupo de productos, sectores y años; a la evolución del comercio entre un determinado país y distintos países, regiones y grupos económicos; y a estadísticas sobre el acceso a los mercados para las mercancías. Los usuarios pueden exportar los datos en que se basan los gráficos. En 2013, la OMC inauguró también una nueva página Web (www.wto.org/business) dedicada a las empresas con objeto de que puedan obtener información fundamental para el sector privado, como estadísticas comerciales y noticias sobre la vigilancia del comercio, fácilmente accesible en un espacio de la página dedicado a ello. También publicó el primer número en línea del *Boletín empresarial*, que ofrece noticias comerciales centradas en las empresas. Se distribuirá electrónicamente a todas las empresas representativas que estén registradas en la base de datos en línea de la OMC.

El Programa de Cátedras OMC es otra iniciativa que la administración Lamy puso en marcha para difundir información e ideas. Este programa racionaliza las actividades de colaboración de la OMC con las universidades proporcionando una ayuda específica a las instituciones beneficiarias de hasta 50.000 francos suizos anuales por institución docente durante cuatro años. Se puso en marcha en 2010 con la selección de 14 proyectos mediante un proceso competitivo.¹⁵ Con las cátedras se han patrocinado documentos y conferencias sobre temas como la gobernanza, las cadenas de valor mundiales en la esfera de los servicios, las medidas de retorsión y el desarrollo sostenible.

Ideas

Esta historia empezó con un examen de las corrientes filosóficas e intelectuales que confluyeron para generar el sistema multilateral de comercio, y resulta conveniente volver a ellas en esta conclusión. Este es un ámbito en el que las ideas importan, y no hay mejor

demostración de esta observación que la forma en que la OMC fue creada. Sería una pretensión excesiva, y supondría una reducción abusiva de los hechos, trazar una breve y estrecha línea de conexión entre la publicación de *Restructuring the GATT System* (1990), de John Jackson, y la creación de la OMC cinco años más tarde. La línea no era muy larga ni muy retorcida, pero el Sr. Jackson es demasiado modesto al sugerir que si él no hubiese existido, los canadienses, que fueron los primeros en proponer la creación de la OMC, la hubieran inventado. En su caso, el momento y el libro encajan perfectamente. Pasaron generaciones antes de que las ideas de Hugo Grotius se convirtieran en principios del arte de gobernar, y para Adam Smith y David Ricardo esa transición de la teoría a la práctica llevó décadas, pero en el caso de John Jackson entre el libro y la propuesta formal apenas transcurrieron unos meses, y luego solo transcurrieron unos pocos años más entre la propuesta y el nacimiento de la OMC. El sello de sus ideas está claro en toda la historia legislativa de lo que sería el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

A veces el problema del sistema de comercio no es la falta sino el exceso de ideas. El campo de la política comercial se encuentra en la intersección de la política, la economía y el derecho, y los teóricos y los prácticos de estas tres disciplinas no siempre se entienden entre sí. Lord Salisbury advertía de que:

Si crees a los médicos, nada es saludable: si crees a los teólogos, nada es inocente: si crees a los soldados, nada es seguro. Todos ellos deberían diluir su recio vino con una gran dosis de insípido sentido común.¹⁶

Lo mismo cabría decir de los abogados, para quienes ningún acuerdo está lo suficientemente claro, los economistas, para los que nunca son lo suficientemente abiertos, y para los políticos, que siempre pedirán más margen para negociar. Puede que ninguno de estos tres grupos esté totalmente satisfecho y que haya a veces que recurrir al sentido común para conciliar las recomendaciones a veces contradictorias de los tres grupos. Considerando el hecho de que los acuerdos comerciales son negociados normalmente por abogados, que deben responder ante los políticos, en general se tiende a privilegiar las preferencias de estos dos grupos (y quizá las de los políticos sobre todo), frente a las de los economistas. El resultado ha sido un sistema en el que las excepciones son con frecuencia más numerosas que las normas, pero en el que las normas son importantes, lo mismo que las consecuencias económicas. Esto significa también que los observadores pueden tener opiniones muy diferentes sobre los males del sistema de comercio, y pueden proponer soluciones radicalmente distintas.

No podemos saber en qué situación se encontrará el sistema multilateral de comercio dentro de una generación, ni si mientras tanto, responderá bien a los interrogantes que aquí se han planteado. Los abogados, los economistas y los políticos que actúan en este ámbito sin duda seguirán discrepando sobre cuáles son los problemas principales y cómo podrían resolverse. No obstante, el sistema ha demostrado tener capacidad de adaptación y resistencia, sacando fortaleza de las distintas perspectivas e ideas de sus Miembros, y todo hace pensar que seguirá existiendo en 2048 y posteriormente.

Notas

- 1 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.
- 2 "Kamal Nath explains how the Geneva talks failed" (Kamal Nath explica el fracaso de las negociaciones celebradas en Ginebra), *TWN Info Service*, (31 de julio de 2008). Se puede consultar en: www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080754.htm.
- 3 Por ejemplo, en el anexo 308.2, las partes en el TLCAN convinieron en no reducir durante 10 años los aranceles NMF sobre determinados tubos de rayos catódicos para televisión en color.
- 4 En el párrafo 3 del artículo IX se permiten exenciones de las obligaciones impuestas por la OMC aprobadas por consenso o, de no ser así, por una mayoría de tres cuartos de los Miembros. Hasta el momento, todas las exenciones otorgadas al amparo de esta disposición se relacionan o bien con acuerdos preferenciales de comercio entre países desarrollados y países en desarrollo o en transición (véase el capítulo 13) o bien con leyes o políticas de algunos Miembros que no son compatibles con las obligaciones establecidas en el marco de la OMC.
- 5 El párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC establece que "[e]n circunstancias excepcionales, la Conferencia Ministerial podrá decidir eximir a un Miembro de una obligación impuesta por el presente Acuerdo o por cualquiera de los Acuerdos comerciales multilaterales". Las exenciones se pueden otorgar por consenso pero también en virtud de una decisión adoptada por tres cuartos de los Miembros.
- 6 Los "Muy buenos amigos de los servicios" son: Australia; el Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; los Estados Unidos; Hong Kong, China; Israel; el Japón; México; Noruega; Nueva Zelandia; el Pakistán; Panamá; el Perú; la República de Corea; Suiza; el Taipei Chino; Turquía; y la Unión Europea.
- 7 Tras observar que "este Grupo refleja la composición de la OMC", en el informe se indica que en el curso de sus deliberaciones, "los diferentes miembros del Grupo plantearon muchas cuestiones porque las consideraban importantes, pero el grado de prioridad que se otorgaba a esas cuestiones variaba considerablemente de un miembro a otro". Grupo de Reflexión sobre el Futuro del Comercio (2013: 38).
- 8 Es importante subrayar que esta perspectiva no es compartida por todos los países que participan en las negociaciones de la Alianza Transpacífico, muchos de los cuales han negociado o está negociando un ACR con China.
- 9 Cálculos realizados a partir de los datos recogidos en: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013.
- 10 Los miembros del Grupo eran: Talal Abu-Ghazaleh, Presidente y fundador de Talal Abu-Ghazaleh Overseas Corporation (Jordania); Sharan Burrow, Secretaría General de la Confederación Sindical Internacional; Helen Clark, Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Frederico Pinheiro Fleury Curado, Presidente y Director Ejecutivo de Embraer S.A. (Brasil); Thomas J. Donohue, Presidente y Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos; Yoshiaki Fujimori, Presidente y Director Ejecutivo de LIXIL Group Corporation y LIXIL Corporation (Japón); Victor K. Fung, Presidente de Fung Global Institute (Hong Kong, China) y Presidente honorario de la Cámara de Comercio Internacional; Pradeep Singh Mehta, Secretario General de CUTS International (India); Festus Gontebanye Mogae, ex Presidente de Botswana; Josette Sheeran, Vicepresidenta del Foro Económico Mundial; Jurgen R. Thumann, Presidente de BUSINESSEUROPE; y George Yeo, ex Ministro de Asuntos Exteriores de Singapur y Vicepresidente de Kerry Group Limited (Hong Kong, China).
- 11 Véase www.wto.org/spanish/news_s/pres12_s/pr659_s.htm.

- 12 Véase http://www.wto.org/spanish/res_s/satatis_s/itip_s.htm.
- 13 Véase www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm.
- 14 Véase www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm.
- 15 Los beneficiarios originales del Programa fueron: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina); Universidad de las Indias Occidentales (Barbados); Universidad de Chile; Universitas Gadjah Mada (Indonesia); Universidad de Jordania; Universidad de Nairobi; Universidad de Mauricio; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Universidad Mohammed V - Souissi (Marruecos); Universidad de Namibia; Instituto de Comercio Exterior de Shanghai; Universidad Estatal de San Petersburgo; Universidad Cheikh Nata Diop (Senegal); y Universidad Nacional de Viet Nam. En 2011, se unió al Programa la Universidad Nacional de Singapur.
- 16 Véase la cita original en inglés en: <http://quoteocean.com/expert-quotes>.