

PRÓLOGO

DEL DIRECTOR GENERAL DE LA OMC

Promover la apertura, la equidad y la previsibilidad en el comercio internacional para beneficio de la humanidad ...

Como todos sabemos, ninguna nación puede por sí sola asegurar la pureza del aire o la eficacia del sistema tributario o hacer frente a los grandes desafíos de nuestro tiempo sin cooperación de las demás. Por ese motivo, hemos establecido instituciones y acuerdos internacionales tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, el Tratado Antártico y la Organización Mundial del Comercio.

Puesto que la negociación y ratificación de esos acuerdos corresponde a los Estados nacionales, los gobiernos deben inexcusablemente asegurar la gestión responsable de las instituciones pertinentes y su participación en ellas, lo cual constituye una tarea compleja.

Como quiera que la OMC es una organización intergubernamental, no somos nosotros quienes decimos a los gobiernos lo que han de hacer, sino que son ellos quienes nos lo dicen a nosotros. El trabajo de la OMC se basa en el consenso, por lo que cada uno de los gobiernos Miembros tiene derecho de veto. Nuestros acuerdos son fruto de negociaciones entre embajadores o ministros que representan a sus gobiernos y que, a su vez, se encargan de presentar el programa de esos gobiernos. Por eso es importante que los parlamentarios y legisladores conozcan las instituciones en cuya propiedad y financiación participan sus países. Asimismo, es importante que sepan que tienen en la Secretaría de la OMC un inapreciable recurso que puede ayudarles a aprobar las normas adecuadas para su país y su pueblo.

En mi opinión, uno de los criterios de evaluación de una sociedad ordenada es la forma en que se gestionan las diferencias, es decir, mediante la ley o mediante la fuerza. El nuestro es un sistema imperfecto basado en normas que necesita atención constante. Cada vez es mayor la polémica sobre los beneficios de la 'globalización'. El tema es amplio y constituye el núcleo de un debate reciente entre los gobiernos, los representantes y sus electores. En ese debate, la función del comercio es a la vez objeto de elogios y de críticas. Los gobiernos que defienden el comercio como la mejor forma de lograr una mayor prosperidad económica para sus ciudadanos, se abstienen de hacerlo cuando las fuerzas de la competencia comercial dejan sentir sus efectos demasiado cerca y cuando los ciudadanos culpan al comercio de los rápidos cambios de su medio ambiente.

Es magnífico poder analizar los beneficios del comercio, pero no hay que olvidar que existen instrumentos y normas internacionales para controlar lo que algunos llaman expansión económica desenfrenada a costa de los más débiles y asegurar que el comercio produzca beneficios tanto para los grandes países como para los pequeños.

Los gobiernos tuvieron motivos para establecer los Acuerdos de la OMC, y en la presente guía se exponen esos motivos. También se facilitan explicaciones acerca de la importante función individual que desempeñan los gobiernos en la OMC y el amplio margen de libertad que poseen para proteger a la población, la moralidad, la situación alimentaria y el medio ambiente de sus países, sin por ello dejar de beneficiarse del comercio. Todas las instituciones son imperfectas y pueden mejorarse. La historia y el progreso son un proceso constante de análisis, examen y mejora. Aceptamos de buen grado la crítica rigurosa y sus ventajas. Espero que esta breve guía les resulte útil.

*Mike Moore
Ginebra, Suiza
Mayo de 2001*

CUESTIONES DE POLÍTICA DE LA OMC PARA PARLAMENTARIOS

Guía de cuestiones comerciales actuales para legisladores

Ventajas de la apertura

No discriminación

Solución de diferencias

Comercio y reducción de la pobreza

Estados soberanos y cooperación internacional

Compatibilidad a nivel nacional

Ciudadanía y democracia

Gobiernos y sociedad civil

Excepciones, medio ambiente e inocuidad de los alimentos

Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

Comercio de servicios (AGCS)

Problemas del comercio y rondas de negociaciones comerciales

ÍNDICE

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ¿POR QUÉ TENEMOS UNA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO? | 1 |
| Apertura, equidad y previsibilidad: las funciones esenciales de la OMC | 3 |
| Comprometidos con un sistema de comercio equitativo y no discriminatorio | 5 |
| Normas comerciales previsibles y aplicables: el procedimiento de solución de diferencias del sistema mundial de comercio | 6 |
| ¿No es preocupante el alto índice de diferencias existente en la OMC? | 8 |
| Comercio, empleo y reducción de la pobreza | 9 |
| ¿Beneficia a todos el comercio mundial? | 10 |
| | |
| LOS ESTADOS, EN ACTUACIÓN CONJUNTA, CONSTITUYEN LA OMC | 11 |
| ¿Pierden los Estados soberanía al adherirse a la OMC? | 11 |
| ¿Se inmiscuye la OMC en los objetivos de política interna? | 12 |
| ¿Qué flexibilidad existe en los Acuerdos de la OMC? | 13 |
| Los Estados, sus ciudadanos y la OMC | |
| La OMC y las ONG | 15 |
| | |
| LOS VALORES COMERCIALES NO SON INCOMPATIBLES CON OTROS VALORES | 17 |
| No se trata sólo de comercio | 17 |
| Algunas cuestiones difíciles | 19 |
| Cuestiones ambientales | 19 |
| Derechos de propiedad intelectual - ADPIC | 23 |
| Servicios: el AGCS | 27 |
| | |
| NEGOCIACIONES: EL FUTURO DE LA OMC | 31 |
| | |
| ANEXO I: ¿Sobrevivirá el Estado-nación a la globalización?, Foreign Affairs, Martin Wolf | 33 |
| | |
| ANEXO II: Comercio, desarrollo y democracia: necesidad de reformar la OMC, Alocución de Mike Moore al Parlamento Europeo, abril de 2001 | 41 |
| | |
| FICHA DESCRIPTIVA | 45 |

¿POR QUÉ TENEMOS UNA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO?

El comercio es una actividad fundamental para la salud, la prosperidad y el bienestar social de los seres humanos. Muchos de los productos que compramos, de los servicios que utilizamos y de los alimentos que ingerimos dependen del comercio exterior. El comercio está tan presente en la vida diaria que algunas veces pasa desapercibido: la gente acude al lugar de trabajo en un automóvil fabricado en el Japón que funciona con combustible importado de Oriente Medio. Otros circulan en bicicletas fabricadas en China con neumáticos de Malasia. Una computadora puede proceder de Corea y funcionar con programas de los Estados Unidos. Y lo más probable es que el café que tomamos por la mañana haya sido importado de Kenya, Colombia, Tanzania o el Ecuador.

El comercio enriquece nuestras vidas al aumentar las posibilidades de elección y abre nuestras mentes a nuevas ideas y culturas, une a los pueblos en una red dinámica y compleja de relaciones mutuamente beneficiosas y es el motor esencial del crecimiento económico. La prosperidad que aporta el comercio permite a la gente comprar las cosas que más valora: la educación, el acceso a la atención sanitaria, y una vivienda y una alimentación dignas para sus familias. La función de la Organización Mundial del Comercio consiste en establecer las normas por las que se regirá ese entramado de actividades comerciales, y preservar y facilitar su funcionamiento.

Pero el comercio no es un fenómeno enteramente natural, sino que depende de la voluntad política. Compárense, por ejemplo, las políticas radicalmente distintas adoptadas en respuesta a dos de los principales desastres económicos y financieros del último siglo. Cuando se produjo la crisis del decenio de 1930, la reacción instintiva fue el nacionalismo económico. A medida que un país elevaba sus obstáculos arancelarios, los demás respondían de la misma forma. El comercio cayó en picado, el desempleo se hizo endémico, la cooperación entre las naciones dejó de funcionar y fue sustituida por las armas, los soldados y los tanques. Los cos-

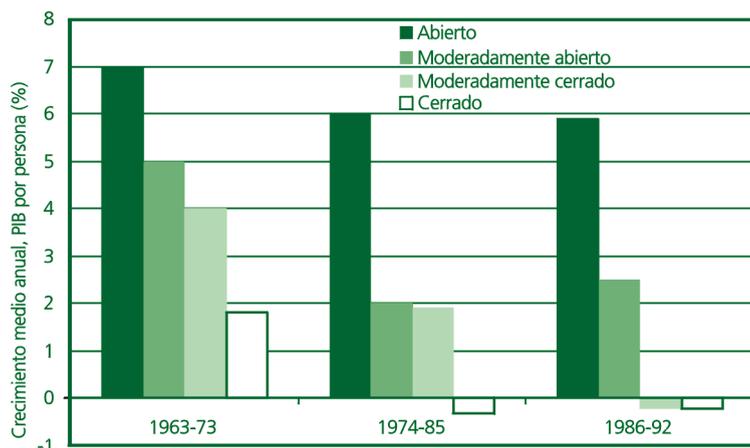
El comercio es una actividad fundamental para la salud, la prosperidad y el bienestar social de los seres humanos.

Entre 1990 y 1998, las exportaciones de productos manufacturados de Bangladesh crecieron a un ritmo del 10,9 por ciento, casi dos veces superior al promedio mundial de 5,8 por ciento. Durante el mismo período, el PIB per cápita del país aumentó en un 2,8 por ciento anual. Fuente: Informe anual de la OMC 2000.

A medida que los países Miembros del GATT y de la OMC han reducido el promedio de sus aranceles desde el 43 por ciento de finales del decenio de 1940 hasta menos del 5 por ciento en la actualidad, el volumen de comercio mundial se ha multiplicado por 15, lo que representa la mayor expansión del bienestar económico en la historia de la humanidad.

En 1999, las exportaciones de mercancías de países en desarrollo aumentaron en un 9 por ciento, lo que incrementó su porcentaje de las exportaciones mundiales hasta el 27,5 por ciento. La proporción de exportaciones mundiales de manufacturas correspondientes a los países en desarrollo alcanzó casi el 25 por ciento, lo que representa un acusado aumento desde 1990, en que el porcentaje fue del 17 por ciento. Fuente: Informe Anual de la OMC 2000.

En las economías en desarrollo los frutos de la apertura son unas tasas de crecimiento más elevadas



Fuente: adaptado de Open Economies Delivering to People (2000) del APEC.

Según un reciente estudio de Robert Stern, de la Universidad de Michigan, la reducción en un tercio de los obstáculos al comercio en los sectores agropecuario, manufacturero y de servicios impulsaría la economía mundial en una cantidad estimada en 613.000 millones de dólares, equivalente al volumen de la economía del Canadá.

En 1999, los exportadores más dinámicos de productos de la industria del automóvil no fueron los grandes productores tradicionales, sino proveedores más recientes como México, la República de Corea, la República Checa, Hungría y Polonia. Esos países aumentaron sus exportaciones en porcentajes de dos dígitos, no sólo en 1999, sino también a lo largo del período 1990-1999. Fuente: Informe Anual 2000 de la OMC.

tos humanos y económicos fueron catastróficos. En agudo contraste, cuando las economías asiáticas experimentaron una crisis financiera a finales del decenio de 1990, se impuso la sensatez y los mercados se mantuvieron abiertos, pero se adoptaron drásticas decisiones de política económica. Con ello, se logró contener la crisis y las naciones asiáticas pudieron salir del atolladero. En un plazo relativamente corto, esos países empezaron a recuperarse, y los temores a una recesión mundial resultaron infundados.

El restablecimiento del crecimiento y la estabilidad de la economía internacional mediante la promoción del comercio era fundamental para asegurar una paz duradera después de la Segunda Guerra Mundial. Ese criterio condujo a la creación del sistema multilateral de comercio en 1948. Al principio, consistió en un acuerdo provisional entre 23 países, denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En 1995, el GATT se convirtió en la OMC, organización internacional totalmente desarrollada y con una autoridad más fuerte y amplia. En la actualidad, la OMC está integrada por 140 países Miembros, cada uno de ellos con su propio nivel de desarrollo económico y su conjunto de prioridades económicas. Otros 29 países -desde Rusia, Arabia Saudita y China hasta Ucrania, Viet Nam y el Yemen- se hallan en proceso de negociación para su adhesión a la OMC. Aunque el sistema multilateral de comercio y su composición han cambiado mucho con el paso de los años, sus metas básicas siguen siendo las mismas: fomentar la apertura, la equidad y la previsibilidad del comercio internacional en beneficio de la humanidad.

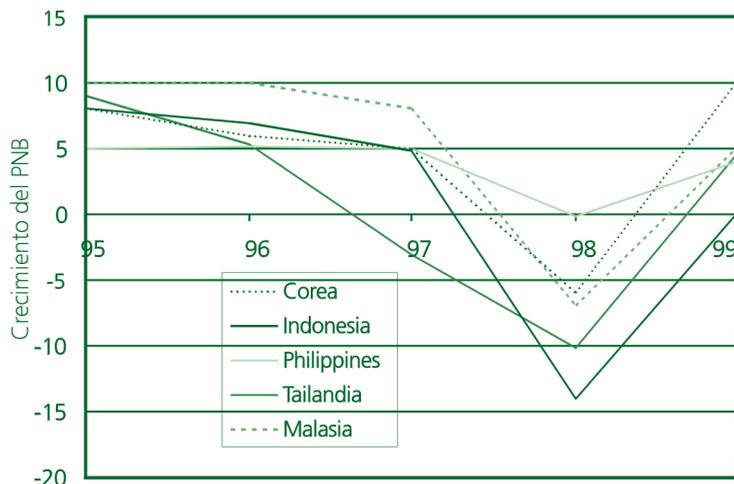
Apertura, equidad y previsibilidad: las funciones esenciales de la OMC

El comercio, si se desarrolla libremente, genera crecimiento económico. Asimismo, favorece la especialización y, con ello, la mejora de la productividad y la eficiencia, ya que los países pueden concentrar sus recursos en la producción de los bienes que fabrican mejor y en la importación de otros que se producen más eficazmente en otras partes. Un sistema de comercio mundial más abierto significa que todos los países se benefician del acceso a 6.000 millones de clientes en el mercado mundial.

El comercio puede facilitar el acceso a la tecnología y los materiales necesarios para crear productos de exportación y ofrecer a los consumidores una mayor variedad de opciones personales respecto de todos los productos, desde naranjas hasta automóviles y desde medicamentos hasta vestidos. Además, favorece el establecimiento de precios competitivos y estimula los avances tecnológicos. Por ese motivo, uno de los objetivos fundamentales del sistema multilateral de comercio es facilitar la supresión de los obstáculos a los intercambios comerciales. Ese proceso se ha llevado a cabo mediante las denominadas "rondas de negociaciones", en que los países participantes se otorgan recíprocamente mejores condiciones de acceso a los mercados. Desde que se creó el GATT en 1998 ha habido ocho rondas de negociaciones comerciales. Las primeras de ellas se concentraron en la reducción de los aranceles aplicados a las mercancías en la frontera, pero posteriormente ampliaron su alcance hasta abordar una mayor diversidad de medidas.

Ningún gobierno Miembro de la OMC pone en duda las ventajas de un comercio más libre, eso está claro. El empeño de 30 gobiernos en adherirse a la OMC -desde China hasta Vanuatu- es un indicio seguro. Como también lo es el hecho de que las políticas de desarrollo 'autosuficientes' o las economías 'dirigidas' de planificación centralizada hayan pasado por las etapas de prueba, fracaso y abandono. Sólo los mercados más abiertos han dado lugar a un crecimiento económico y una prosperidad significativos y sostenidos.

Recuperación de las economías asiáticas tras la crisis financiera



Fuente: Secretaría de la OMC.

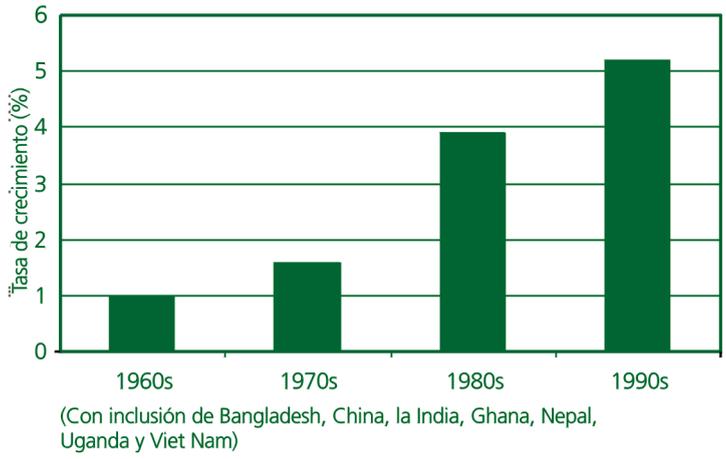
"Al iniciar el procedimiento de adhesión a la OMC, la República Federativa de Yugoslavia desea subrayar y destacar la importancia que concede a esa incorporación, especialmente a causa de la función de la Organización en la economía mundial y su contribución a la promoción del comercio internacional como pilar fundamental del desarrollo mundial." Dr. Zoran Sami, Ministro Federativo de Transportes, República Federativa de Yugoslavia, febrero de 2001.

Cuando los Miembros de la OMC adoptan decisiones, han de hacerlo sin disidencias. El consenso prevalece, y las votaciones, aunque están previstas, nunca han llegado a solicitarse.

Según un reciente estudio de Jeffrey Sachs y Andrew Warner, de la Universidad de Harvard, los países en desarrollo con economías abiertas crecieron a un ritmo del 4,5 por ciento anual en los decenios de 1970 y 1980, mientras que los de economías cerradas crecieron en un 0,7 por ciento anual. A ese ritmo, las economías abiertas doblan su tamaño cada 16 años, mientras que las cerradas tardan un siglo.

El trato NMF es un principio sencillo, pero muy eficaz que elimina las diferencias de peso económico y político de los países y hace imposible el favoritismo. Además, proporciona al proceso de liberalización del comercio un dinamismo que se autoperpetúa, es decir, siempre que dos interlocutores comerciales se ponen de acuerdo para hacer más abierto el comercio recíproco, todos los Miembros de la OMC se benefician.

Las economías abiertas crecen con más rapidez: 18 países en desarrollo con procesos de apertura rápidos



Fuente: Dollar y Kray, Trade Growth and Poverty.

Durante la Ronda Uruguay (1986-1994) se incluyeron en el sistema multilateral de comercio los productos agropecuarios y textiles y se reformaron las disposiciones del GATT que resultaban discriminatorias para los intereses de los países exportadores de productos agropecuarios. Además, los países participantes acordaron suprimir gradualmente los límites cuantitativos al comercio de textiles durante un período de 10 años. El ámbito de aplicación de las normas de la OMC se amplió hasta comprender el comercio de servicios, uno de los sectores en mayor expansión y más dinámico de la economía internacional, y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Esos sectores están actualmente sujetos a procedimientos de liberalización del comercio y solución de diferencias en la OMC.

Comprometidos con un sistema de comercio equitativo y no discriminatorio

La OMC trata a todos los países por igual, sean ricos o pobres, grandes o pequeños, fuertes o débiles. La OMC es un sistema basado en normas, no en el poder. Las normas se aplican a todos, incluso a las economías más poderosas del mundo. Muchas normas de la OMC tienen como objetivo específico asegurar la prevaencia de condiciones equitativas de comercio entre los interlocutores comerciales. Entre esas obligaciones destinadas a asegurar que el comercio no sea discriminatorio, son fundamentales las denominadas normas de "la nación más favorecida" y de "trato nacional". La obligación de la nación más favorecida (NMF) impide a los Miembros de la OMC ejercer discriminación entre las mercancías extranjeras o tratar los productos de un país Miembro de la OMC mejor que los de otro. Por ejemplo, si la Unión Europea decide reducir del 10 al 5 por ciento los derechos aduaneros que aplica a las importaciones de cacao de Ghana, debe hacer extensivo inmediatamente ese derecho aduanero del 5 por ciento a todos los demás Miembros de la OMC que deseen exportar cacao a la Unión Europea.

Según un reciente estudio de Jeffrey Sachs y Andrew Warner, de la Universidad de Harvard, los países en desarrollo con economías abiertas crecieron a un ritmo del 4,5 por ciento anual en los decenios de 1970 y 1980, mientras que los de economías cerradas crecieron en un 0,7 por ciento anual. A ese ritmo, las economías abiertas doblan su tamaño cada 16 años, mientras que las cerradas tardan un siglo.

La obligación de trato nacional impide a los gobiernos dar trato diferente a los productos según sean extranjeros o de producción nacional.¹ Lo cual significa, por ejemplo, que si Venezuela exporta a Noruega el mismo tipo de gasolina que produce la propia Noruega, este país puede imponer a la gasolina procedente de Venezuela normas de nivel idéntico (pero no superior) a las que aplica a la gasolina de origen nacional.

¹ La obligación de trato nacional no impide a los países la imposición de derechos arancelarios (sobre una base NMF y no superiores a los niveles máximos consolidados en sus listas arancelarias) y se aplica únicamente después del despacho aduanero de las mercancías. Sin embargo, esa obligación recibe un trato ligeramente diferente en otros acuerdos de la OMC. Por ejemplo, con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), esa obligación no es incondicional, y cabe la posibilidad de consignar excepciones al principio de trato nacional en las listas de los países. También se permite dispensar a los países en desarrollo un trato especial y diferenciado en forma de preferencias arancelarias y otorgar preferencias a los países que participan en acuerdos comerciales regionales.

Todos los datos confirman que el mayor riesgo para los países en desarrollo más pobres no radica en las pérdidas potenciales resultantes de la globalización o de la apertura de los mercados, sino en la posibilidad de que queden excluidos de las oportunidades de crecimiento por mantener los obstáculos a sus exportaciones o la protección de sus mercados internos.

En un grupo de 18 países en desarrollo que, a partir de 1980, abrieron mucho más sus mercados al comercio, según se desprende del porcentaje crecientemente del PIB correspondiente a las exportaciones y las importaciones, la tasa media de crecimiento se aceleró. En ese grupo está incluida la mayor parte de la población pobre del mundo, ya que entre los 18 países figuran Bangladesh, China, la India, Ghana, Nepal, Uganda y Viet Nam.

Una amplia diversidad de políticas y circunstancias contribuyeron a mejorar los resultados de los 18 países, pero la asociación entre su mayor apertura y su rápido crecimiento es asombrosa, como confirman análisis estadísticos más detallados.

*David Dollar y Aart Kraay:
Growth is Good for the Poor -
Banco Mundial (2000)*

Obviamente, la solución de las diferencias es el principio fundamental en este ámbito. Por ejemplo, durante el período de 1995-1999 se resolvieron 77 diferencias, de las que 41 no requirieron una resolución. Sin ese sistema, sería prácticamente imposible mantener el frágil equilibrio de derechos y obligaciones internacionales. Las diferencias podrían alargarse durante mucho más tiempo y tener un efecto desestabilizador en el comercio internacional que, a su vez, podría enturbiar las relaciones internacionales en general.

Pero existen otras obligaciones destinadas a asegurar que los países no reciban ventajas injustas respecto de sus interlocutores comerciales. Entre ellas figuran las normas sobre prácticas de dumping y subvenciones que pueden dotar a las exportaciones de una competitividad artificial. Las cuestiones son complejas y las normas tratan de establecer lo que es leal o desleal y de qué modo pueden responder los gobiernos, en particular mediante la adopción de medidas para compensar los daños causados por el comercio desleal.

Normas comerciales previsibles y aplicables: el procedimiento de solución de diferencias del sistema mundial de comercio

La OMC aporta estabilidad y previsibilidad al comercio internacional debido a que sus normas son jurídicamente vinculantes, al igual que lo son las listas de compromisos en materia de acceso a los mercados de bienes y servicios negociadas por cada Miembro de la Organización. En esas listas se establecen claramente los límites máximos de protección. Con ello se fomenta el comercio y se permite a los exportadores desarrollar y ampliar sus actividades comerciales, ya que tienen pleno conocimiento de las condiciones de acceso y pueden actuar y realizar inversiones con la confianza que les da saber que los mercados que se abren seguirán abiertos.

Países que han intervenido en diferencias en la OMC desde 1995

Febrero de 2001

| Diferencias en que interviene | como demandante | como demandado |
|-------------------------------|-----------------|----------------|
| Estados Unidos | 69 | 52 |
| CE | 54 | 31 |
| Japón | 8 | 12 |
| Países en desarrollo | 66 | 82 |

En el Entendimiento sobre Solución de Diferencias se indica que el sistema de solución de diferencias sirve para: "preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público." (Párrafo 2 del artículo 3.)

La mayor parte del comercio internacional funciona con regularidad y sin diferencias. Sin embargo, en algunas raras ocasiones, los Miembros consideran que uno o más países han roto los compromisos adquiridos en la OMC y esa ruptura ha afectado negativamente a sus ramas de actividad

nacionales. En tal caso, los Miembros pueden recurrir al sistema de solución de diferencias de la OMC.

Los procedimientos de solución de diferencias cumplen la función esencial e inapreciable de asegurar que los conflictos comerciales se resuelvan de modo equitativo, conforme con las normas legales y puntual.

Tras la notificación de una diferencia a la OMC, se pone en marcha un calendario establecido de medidas 'automáticas'. La prioridad inmediata es que las diferencias se solucionen mediante consultas. De no ser así, los Miembros reunidos en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC remiten la diferencia a un grupo especial de expertos cuyos miembros se designan mediante acuerdo entre las partes o, de no haber acuerdo, por decisión del Director General de la OMC. Las recomendaciones de los grupos especiales se adoptan automáticamente, a menos que exista 'consenso contra' la adopción por la totalidad de los Miembros de la OMC que forman parte del Órgano de Solución de Diferencias. El dictamen emitido por un grupo especial en primera instancia puede ser objeto de recurso, pero la decisión del Órgano de Apelación en segunda instancia es definitiva.

El resultado a largo plazo del procedimiento de solución de diferencias ha de ser el restablecimiento completo de la situación de plena observancia de las normas de la OMC. Sin embargo, si un país no cumple una resolución de la OMC pueden adoptarse dos medidas temporales. O bien el Miembro infractor ofrece un 'resarcimiento' por el daño causado a los intereses comerciales de otro Miembro, o bien el OSD autoriza determinado nivel de sanciones de retorsión. Pero esas medidas rara vez llegan a aplicarse. La inmensa mayoría de las más de 220 diferencias planteadas en la OMC hasta ahora se han resuelto con discreción y sin litigio público. Puesto que uno de los principales objetivos de la solución de diferencias en la OMC es frenar la imposición unilateral de sanciones comerciales, las medidas unilaterales de retorsión por parte de las entidades comerciales poderosas está sujeta al control multilateral de la OMC.

Nadie puede sostener que el sistema de solución de diferencias de la OMC sea una forma de compensar una distribución desigual de poder económico en el mundo, pero es necesario insistir en que ese sistema brinda a

Entre 1994 y 1998 se crearon en los Estados Unidos 1,3 millones de puestos de trabajo favorecidos por las exportaciones de bienes y servicios. Durante el mismo período, el empleo total aumentó en ese país en 11,7 millones de puestos de trabajo, y la tasa de desempleo descendió de 6,1 por ciento a 4,5 por ciento. Los salarios de empleos basados en las exportaciones de mercancías se sitúan entre el 13 y el 16 por ciento por encima del promedio salarial. Fuente: "America and the WTO" - Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales.

En Asia Oriental, la tasa de pobreza se redujo casi a la mitad entre 1990 y 1998: es el episodio de reducción de la pobreza más extenso y rápido de la historia. Aunque gran parte de esa reducción de la pobreza tuvo lugar en China, en la mayoría de los países de la región fue común el descenso en picado. La pobreza aumentó en 1998 en los países de Asia Oriental afectados por la crisis financiera, pero en menor medida de lo que se temía en un principio. La fuerte recuperación del crecimiento en 1999 y 2000 parece indicar que la prosperidad de la región se reestablecerá con rapidez. El PIB per cápita de los países de Asia oriental superó en 2000 el nivel anterior a la crisis.

los pequeños países una oportunidad equitativa de defender sus derechos que, en otro caso, no tendrían. En febrero de 2001, el grupo de países en desarrollo había iniciado 66 de las 227 diferencias planteadas. La India, el Brasil, México y Tailandia han sido los más activos. Los Estados Unidos y las Comunidades Europeas son los que más han utilizado el sistema, en 69 y 54 ocasiones, respectivamente, y han sido también acusados más frecuentemente por los demás gobiernos de infringir las normas de la OMC.

Acuerdos de la OMC invocados en diferencias desde 1995

| MSF/OTC | Agricultura | Textiles | MIC | ADPIC | AGCS |
|---------|-------------|----------|-----|-------|------|
| 28 | 29 | 15 | 16 | 24 | 11 |

¿No es preocupante el alto índice de diferencias existente en la OMC?

A decir verdad, no. La elevada cifra de notificaciones de diferencias podría interpretarse de varios modos. Por ejemplo:

- como expresión de una mayor confianza de los Estados Miembros en la eficacia del nuevo sistema de solución de diferencias. De hecho, se trata de un sistema más previsible, cierto y rápido que el anterior régimen de diferencias del GATT;
- como reflejo de la mayor diversidad de normas de la OMC y de su mayor especificidad. Actualmente, es mucho mayor la diversidad de cuestiones abarcadas por los Acuerdos de la OMC -incluidas las relativas a servicios y a los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio- y todas ellas se rigen por el mismo mecanismo de solución de diferencias;
- como resultado del número más elevado de países Miembros de la OMC, de los niveles crecientes de comercio y de la mayor importancia del comercio en las economías de los países Miembros.

Sin embargo, es cierto que los países más pequeños y más pobres tienen una capacidad limitada y, con frecuencia, carecen de recursos para plantear sus diferencias comerciales en la OMC. Por ese motivo, la OMC ha propugnado activamente la creación del Centro de Asesoramiento sobre Derecho de la OMC, de Ginebra, centro independiente que proporciona a los países en desarrollo asesoramiento jurídico a costo reducido.

Comercio, empleo y reducción de la pobreza

El comercio puede ser un instrumento poderoso para crear empleo y reducir la pobreza. Pero la liberalización no siempre tiene consecuencias favorables para todos en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo que las nuevas oportunidades de exportación crean nuevos puestos de trabajo en algunos sectores, la presión de la competencia extranjera puede a veces ocasionar la pérdida de empleos en los sectores anteriormente protegidos. Una de las mayores dificultades a que se enfrentan los legisladores, los gobiernos y quienes formulan las políticas es lograr que sus ciudadanos superen los reajustes del mercado laboral y adquieran las nuevas aptitudes necesarias. Sin embargo, esas dificultades no se deben únicamente a la mayor competencia, sino también a otros factores, tales como los cambios tecnológicos.

La tentación de ofrecer resistencia al cambio es grande, en particular cuando las voces que exigen protección suelen sonar con más fuerza y carga emocional que las favorables a la liberalización del comercio. Pero el cambio no sólo es inevitable, sino que constituye la clave del crecimiento económico.

La forma en que se abran los mercados, especialmente la velocidad y sucesión cronológica de las medidas de liberalización, pueden tener gran importancia frente a esas presiones de ajuste.

Los estudios económicos demuestran sistemáticamente que la liberalización del mercado va asociada a mayores niveles de crecimiento y que el crecimiento contribuye a mitigar la pobreza.²

Un reciente estudio del crecimiento en 80 países durante cuatro decenios, realizado para el Banco Mundial, muestra que, como promedio, los ingresos de los pobres -definidos como la quinta parte más pobre de la población- aumentan aproximadamente en correspondencia exacta con la tasa de crecimiento de la renta per cápita global de un país en desarrollo. Esa realidad se puso de manifiesto mediante las políticas orientadas al comercio que permitieron que Asia oriental, cuyos 1.800 millones de habitantes representan más de la tercera parte de la población de los países en desarrollo, pasara de ser una de las regiones más pobres del mundo hace 40 años a transformarse en la próspera y económicamente flexible región que es hoy.

El Instituto Tinbergen, de Rotterdam (Países Bajos), estima que los países en desarrollo obtendrán 155.000 millones de dólares anuales de beneficios como resultado de una mayor liberalización del comercio, es decir, una cifra tres veces superior a los 43.000 millones de dólares destinados como promedio a la ayuda exterior anual.

Entre 1987 y 1998, el número de personas de la región de Asia Oriental y del Pacífico que vivían con menos de un dólar EE.UU. al día descendió de 418 a 278 millones. Paralelamente, el porcentaje del PIB correspondiente a las exportaciones de bienes y servicios se multiplicó por cuatro.

² IMF Issues Brief: Globalization, Threat or Opportunity. Dirección en Internet <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm>.

Durante cinco años seguidos, la economía irlandesa ha obtenido resultados asombrosos. Ningún otro país miembro de la OCDE ha podido igualar esos excepcionales resultados en diversos ámbitos. En el período de 1994 a 1998, la producción ha crecido a un ritmo medio del 9 por ciento anual, expresado como porcentaje del PIB, lo que ha situado el PIB per cápita, en términos de paridad de poder adquisitivo, en un nivel superior al promedio de la Unión Europea. Esa situación dista mucho de la que tenía Irlanda en la primera mitad del decenio de 1980. Las razones para ese extraordinario despegue son múltiples. El régimen comercial abierto, un marco normativo generalmente liberal, favorable y transparente, y unos costos de mano de obra competitivos han sido algunos de los factores que han transformado Irlanda en uno de los primeros países receptores de inversiones extranjeras directas de los Estados Unidos en Europa durante el decenio de 1990. Fuente: adaptado de "OECD Economic Survey of Ireland", mayo de 1999.

¿Beneficia a todos el comercio mundial?

El crecimiento de la renta nacional es indispensable para que el nivel de pobreza se reduzca de modo constante. Pero la experiencia confirma que el resultado más probable es que el crecimiento nacional tenga un efecto positivo en los ingresos de los sectores más pobres de la población; tal vez ello se deba a que, en general, resulta más fácil para los gobiernos intensificar sus esfuerzos de mitigación de la pobreza si los ingresos son elevados o van en aumento.³

A pesar de las indudables ventajas de esa relación, la apertura del comercio en sí no se ha vinculado aún de forma inequívoca y universal al subsiguiente crecimiento económico. Pero, desde luego, tampoco se ha identificado como un obstáculo. La liberalización del comercio cumple una función positiva como parte de un conjunto de medidas que fomentan un mayor uso del mercado, una intervención de política más estable y menos arbitraria, más competencia, y una situación de estabilidad macroeconómica. En conjunto, la liberalización del comercio es uno de los factores que más contribuyen al desarrollo económico.⁴

En cambio, cuando los países se cierran a los mercados mundiales, la pobreza se hace irremediable. Las políticas aislacionistas de África y América Latina redujeron el crecimiento y echaron por tierra las oportunidades de reducir la pobreza en los decenios de 1970 y 1980. Las economías de planificación centralizada de Europa Oriental y Asia Septentrional obtuvieron también pobres resultados debido en parte a que eran relativamente cerradas.

³ Winters, A *ibid.*

⁴ Winters, Alan (2000) "Trade, Income Disparity and Poverty". Estudio especial de la OMC N° 5. Este estudio puede consultarse en el sitio Web de la OMC, en la siguiente dirección: http://www.wto.org/english/news_e/pres00_e/pov3_e.pdf

LOS ESTADOS

EN ACTUACIÓN CONJUNTA, CONSTITUYEN LA OMC

La fuerza de la Organización depende únicamente de la voluntad de sus Miembros de atenerse a las normas

Los Estados Miembros deciden quedar “vinculados” por los Acuerdos de la OMC porque consideran que redundan en beneficio propio. El éxito de la OMC depende en gran medida de la disposición de sus Estados Miembros a someterse a sus normas y resoluciones. Una condición previa para esa disposición a “vincularse” es la negociación de acuerdos suficientemente claros en sus disposiciones y ámbito de aplicación y cuyas disciplinas sean viables y se hayan aceptado mutuamente.

¿Pierden los Estados soberanía al adherirse a la OMC?

La palabra “soberanía” tiene diferentes significados para cada persona y suscita un amplio espectro de ideas de orgullo nacional e independencia. En la OMC, la soberanía se entiende de varias formas. Todos los Estados Miembros de la OMC son “soberanos” respecto de su “territorio aduanero”. Al incorporarse a la OMC, esos Estados se comprometen a formular leyes que den cumplimiento a los Acuerdos de la OMC y a modificar las leyes que no estén en conformidad con esos Acuerdos.

El cumplimiento de los Acuerdos de la OMC no limita en modo alguno el derecho de un Estado a formular leyes para su propio territorio. La mayoría de los Acuerdos de la OMC no tratan de guiar a los Estados respecto del contenido de sus leyes, sino que sólo se ocupan de los efectos ‘externos’ de las leyes o reglamentaciones. Sin embargo, algunos acuerdos de la OMC, tales como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, fomentan la armonización de las políticas en determinados ámbitos técnicos. Pero incluso en esos casos, existen excepciones. En último término, los Acuerdos de la OMC son resultado del ejercicio de las facultades soberanas ejercidas en materia de comercio por los Estados Miembros de la OMC.

Es preciso distinguir entre los conceptos de “soberanía” e “interdependencia”. A veces, la cooperación internacional en un marco normativo obliga a los gobiernos a limitar su propia capacidad de acción, con determinadas excepciones, en aras del bien común. Sin embargo, ello no con-

El cumplimiento de los Acuerdos de la OMC no limita en modo alguno el derecho de un Estado a formular leyes para su propio territorio.

Todos los Estados Miembros de la OMC reciben el mismo trato. Con independencia de que su economía sea más grande o más pequeña, un Estado Miembro de la OMC disfruta, en virtud de sus Acuerdos, exactamente de los mismos derechos que cualquier otro Miembro.

La OMC no es un gobierno mundial ni sus Miembros desean que los sea. La OMC no puede imponer la observancia de las normas a los gobiernos renuentes a aplicarlas. Las diferencias surgen únicamente cuando un Estado Miembro alega que otro Miembro ha incumplido sus obligaciones para con la OMC.

lleva una pérdida de soberanía sino la seguridad de que todos se someten a las normas mutuamente acordadas. Este principio no es específico de la OMC, sino compartido por todas las organizaciones normativas multilaterales. Sin tal disposición a acotar la acción unilateral dentro de unos límites convenidos por todos, el sistema internacional no podría funcionar con eficacia.

"Procedo de un país pequeño, y considero que la interdependencia, y los tratados y las grandes instituciones mundiales son los garantes de nuestra soberanía y seguridad."

"Las realidades de un mundo más globalizado hacen más difícil que los Gobiernos actúen cada uno por su cuenta. Los problemas mundiales exigen soluciones compartidas y de cooperación."

*Mike Moore,
abril de 2001.*

¿Se inmiscuye la OMC en los objetivos de política interna?

La OMC no establece normas sobre los objetivos de política interna de los gobiernos, sino sobre la forma en que se logran esos objetivos, lo que algunas veces limita el tipo de actuaciones gubernamentales en materia de política interna. Pero, con independencia de las medidas que pueda adoptar un gobierno, una cosa es cierta: las políticas nacionales no deben establecer distinción entre nacionales y extranjeros, o entre extranjeros de diferente origen.

La OMC se interesa únicamente por el comercio internacional, pero algunos de sus Acuerdos -como los Acuerdos del GATT que precedieron a los de la OMC- contienen normas sobre las reglamentaciones nacionales de los Estados Miembros. Sin embargo, todos los Miembros han aprobado esas normas, que después se adoptan y aplican a nivel nacional.

¿Por qué han de estar las reglamentaciones de los Estados Miembros sujetas a las normas comerciales? En parte, la razón reside en la imposición de obstáculos no arancelarios como forma de proteccionismo disfrazado. Algunos ejemplos de tales obstáculos no arancelarios podrían ser los reglamentos internos sobre venta de mercancías, etiquetado, fijación de precios, almacenamiento, impuestos sobre el valor añadido, etc. Los países Miembros negocian compromisos para asegurar que las transacciones que tienen lugar en la frontera sean lo más leales y abiertas posible. Ese empeño sería inútil si las ventajas de esos compromisos se anulasen mediante transacciones en que se reintrodujese la protección o la discriminación que las normas de la OMC tratan de eliminar.

¿Qué flexibilidad existe en los Acuerdos de la OMC?

A veces es difícil discernir entre objetivos de política interna y obstáculos no arancelarios. Por esa razón, los Acuerdos de la OMC son lo suficientemente flexibles para permitir que los países Miembros establezcan objetivos de política al margen del comercio. En ellos se hace referencia a normas internacionales siempre que procede. Además, las normas de la OMC comprenden reglamentaciones sólo en la medida en que se aplican a los bienes y servicios objeto de comercio.

Los Acuerdos de la OMC tienen en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y las diferentes políticas comerciales y económicas:

- 1) mediante la inclusión de calendarios más largos para la aplicación de las normas por los países en desarrollo o la autorización a esos países para formular compromisos de liberalización menos estrictos, como es el caso del Acuerdo sobre la Agricultura;
- 2) mediante el establecimiento de niveles mínimos de cumplimiento más bajos para los países en desarrollo, en particular para los países menos adelantados; y
- 3) mediante el reconocimiento a los Miembros de 'exenciones' temporales de determinadas obligaciones para fines concretos. Varios países desarrollados (EE.UU., el Canadá y la UE) han otorgado concesiones comerciales a los países en desarrollo y menos adelantados con carácter unilateral y se han beneficiado de 'exenciones' limitadas que les permiten mantener esos acuerdos. Otras exenciones se refieren a deficiencias técnicas de las listas arancelarias de algunos países Miembros.

Los Estados, sus ciudadanos y la OMC

Algunos dicen que los gobiernos sólo representan los intereses de los dirigentes, del brazo "ejecutivo" del Estado, o de los miembros privilegiados de una sociedad o las grandes empresas. Según ese razonamiento, los gobiernos no representan realmente los intereses de los ciudadanos. Pero ese argumento es más aplicable a la relación entre gobiernos y ciudadanos que a la relación entre la OMC y los ciudadanos. Algunos propugnan que la OMC "no es democrática" porque "anula" leyes aprobadas por gobiernos democráticamente elegidos. Esa interpretación es errónea, ya

Si el argumento de que "los gobiernos no representan los intereses de los ciudadanos" fuera cierto, la corrección de la situación correspondería a los ciudadanos de cada país, pero no es algo que un organismo intergubernamental como la OMC pueda resolver. La mayoría de las constituciones prevén alguna forma de asamblea parlamentaria que representa a los ciudadanos. Es en ese nivel donde los ciudadanos deben ejercer sus derechos democráticos.

¿"Déficit democrático" en la OMC? ¿Qué se entiende exactamente por "democracia" en el contexto de la OMC? Algunos dicen que la OMC "no es democrática" porque los ciudadanos no participan directamente en los trabajos de la OMC. Pero ¿acaso significa eso que la OMC "no es democrática". Después de todo la OMC no es sino un tratado entre gobiernos y, como los demás tratados, no incluye directamente a los ciudadanos. Sólo los gobiernos pueden negociar normas comerciales para los países. Se espera de los ciudadanos que estén representados en la OMC mediante sus gobiernos.

Más del 90 por ciento de los documentos de la OMC pueden consultarse ya en su sitio Web. Además, cada mes se redacta una lista de los documentos de posición de organizaciones no gubernamentales (ONG) recibidos por la Secretaría y se distribuye para información de los países Miembros de la OMC. Desde abril de 2000, las ONG pueden acceder a un boletín mensual electrónico -con más de 1.300 suscriptores- que facilita la consulta de la información de la OMC puesta a disposición del público.

que la OMC no "anula" las leyes nacionales ni tiene facultades constitucionales para hacer tal cosa en ningún país. Las normas de la OMC, que han sido aceptadas de antemano por los distintos Estados Miembros, se ocupan de los efectos de las leyes en el comercio. Las decisiones relativas a esas normas son adoptadas por consenso, aprobadas por cada gobierno y ratificadas por los parlamentos nacionales respectivos. Por lo tanto, los parlamentos tienen la responsabilidad de asegurar que la legislación que aprueban o han aprobado esté en conformidad con los tratados que ratifican. En definitiva, los Estados Miembros de la OMC tienen el deber de observar las obligaciones que han adquirido en el marco del Acuerdo sobre la OMC.

¿Y qué decir del supuesto "déficit de democracia" que menoscabaría la adopción de decisiones por los Estados Miembros de la OMC? La acusación de que se aparta a los países en desarrollo pequeños y pobres del proceso decisorio de la Organización carece de fundamento. Los Acuerdos de la OMC reconocen exactamente los mismos derechos a todos sus Miembros. Todas las decisiones de la OMC se adoptan por consenso (aunque la votación es legalmente posible con arreglo a los tratados de la Organización) y cada Estado Miembro puede, en principio, vetar las decisiones con las que no esté de acuerdo. Eso significa que los Miembros menos poderosos de la Organización pueden ejercer una gran influencia. Tras la Conferencia Ministerial de Seattle, todos los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, acordaron por unanimidad que el principio del consenso era la mejor forma de proteger sus intereses. Además, si esa acusación fuese cierta, ¿por qué tantos pequeños países en desarrollo, desde Bhután hasta Viet Nam, ponen empeño en adherirse a la OMC?

Por supuesto, no todos los Estados Miembros participan en la OMC con la eficacia que desearían. Algunos de ellos, especialmente países menos adelantados, necesitan asistencia para aumentar su capacidad de participación en la OMC. Por ejemplo, existe un grupo de países menos adelantados que carecen de medios para mantener oficinas en Ginebra. La Secretaría de la OMC no escatima esfuerzos para mantener a esos gobiernos informados acerca de las actividades de la Organización. Y, dos veces al año, se invita a representantes de gobiernos sin oficinas en Ginebra a asistir durante una semana a sesiones informativas detalladas en la OMC. Sin embargo, sin nuevos recursos financieros, la capacidad de ayuda de la Secretaría es limitada.

La OMC y las ONG

Los Miembros de la OMC han debatido con frecuencia la posible función de las ONG en las reuniones de la OMC. En varias comunicaciones de gobiernos Miembros de la OMC se ha planteado esa cuestión, y los Miembros han explicado a menudo que los gobiernos son los únicos que representan los intereses de todos sus ciudadanos respectivos. Pero ello no significa que no exista contacto entre los Miembros de la OMC y los representantes de ONG. La Secretaría de la OMC, en cumplimiento del mandato recibido de los gobiernos Miembros, ha adoptado varias medidas para mejorar el diálogo y el intercambio de información con las ONG.⁵ Asimismo, la Secretaría de la OMC organiza simposios y reuniones informativas periódicas para las ONG, y mantiene una sección especial en su sitio Web con información específica para esas organizaciones. Desde que se estableció la OMC, las ONG han asistido a todas las Conferencias Ministeriales de la Organización.

Durante la Conferencia Ministerial de Seattle se celebraron más de 160 reuniones (talleres, seminarios o reuniones privadas) en el Centro de las ONG. Al igual que en anteriores conferencias ministeriales, la Secretaría de la OMC informó diariamente a las ONG sobre la marcha de las sesiones de trabajo. Además, las ONG tuvieron pleno acceso al centro de prensa ubicado en el lugar de reunión de la Conferencia. Con independencia de los resultados de la Conferencia Ministerial de Seattle y de las tumultuosas protestas que acompañaron su desarrollo, esos gestos han sido bien acogidos por las ONG como síntomas incuestionables de transparencia.

Los brotes de violencia protagonizados por los manifestantes en las conferencias ministeriales de Ginebra (mayo de 1998) y Seattle (noviembre de 1999) ha hecho más difícil para algunas ONG la obtención de apoyo de los gobiernos Miembros de la OMC para seguir trabajando. Los miembros de la OMC objetan que las ONG no son directamente responsables ante el público. Y algunos críticos acusan a numerosas ONG de no publicar sus cuentas ni someter a examen público sus documentos internos. Aunque las ONG puedan alegar con razón que representan un punto de vista, incluso ampliamente compartido, sería difícil aceptar que representan a los ciudadanos de la misma forma que los miembros electos de un parlamento. No obstante, muchos gobiernos Miembros de la OMC favorecen la participación activa de las ONG y las animan a seguir de cerca las actividades de la Organización. Los representantes de las ONG podrán asistir nuevamente a la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en Doha (Qatar) del 9 al 13 de noviembre de 2001.

Ninguna disposición de los Acuerdos de la OMC indica a los gobiernos la forma de preparar las negociaciones o consultas que lleven a cabo con sus ciudadanos. Los gobiernos Miembros han reiterado en distintas ocasiones que se consideran a sí mismos responsables de entablar diálogo con sus ciudadanos y determinar la

Muchas ONG de renombre internacional participan en la vida internacional con más recursos que la OMC.

El presupuesto de la OMC para 2000 ascendió a 128 millones de francos suizos, es decir, unos 83 millones de dólares EE.UU. Ese presupuesto significa que la OMC tiene menos recursos que muchas ONG de renombre internacional, como por ejemplo:

Fondo Mundial para la Naturaleza: 470 millones de francos suizos, es decir,

305 millones de dólares EE.UU.

Greenpeace International:

126 millones EUR, o sea, unos 123 millones de dólares EE.UU.

Fuente: <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/assess.htm> (Dic. 2000)

Interés creciente de las ONG por el trabajo de la Organización:

En la 1ª Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 1996 en Singapur, se registraron 108 ONG.

En la 2ª Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 1998 en Ginebra, se registraron 128 ONG.

En la 3ª Conferencia Ministerial, celebrada en 1999 en Seattle, se registraron 686 ONG.

⁵ La naturaleza de las relaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG) se establece en el párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech y se aclara más expresamente en un conjunto de directrices (WT/L/162) adoptadas por el Consejo General en julio de 1996.

mejor forma de representar los intereses de sus países. Los gobiernos Miembros pueden celebrar, y a menudo lo hacen, amplias consultas a nivel nacional sobre política comercial. En algunos países, las ONG ejercen presiones considerables a nivel nacional y sus opiniones se incluyen frecuentemente en las políticas comerciales adoptadas por muchos gobiernos Miembros de la OMC.

Pero el hecho de que la OMC haya logrado asegurar muy eficazmente el cumplimiento de las normas comerciales no significa que deba ahora desviar su atención hacia otros objetivos de política. La mayoría de los gobiernos Miembros de la OMC piensan que no debe hacerlo y están de acuerdo en que la OMC es únicamente un foro para negociar normas comerciales y nada más.

"Algunos han propuesto que se utilicen las normas comerciales para alcanzar metas relacionadas con el trabajo, el medio ambiente y los derechos humanos. Al contrario, creo que debe hacerse uso pleno del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar esas metas. El intento de utilizar el sistema multilateral de comercio para resolver problemas en esos y otros sectores crearía grandes tensiones en dicho sistema y sería mucho menos eficaz que la adopción de soluciones de política en los propios sectores".

Declaración de apertura de Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, en la reunión del ECOSOC de 1998.

El comercio no constituye una solución válida para todos los casos, y pretender que dé respuesta a una gran diversidad de problemas es tan poco realista y eficaz en el ámbito internacional como lo sería a nivel nacional que un ministerio tratase de hacer el trabajo de otro.

LOS VALORES COMERCIALES NO SON INCOMPATIBLES CON OTROS VALORES

Si la OMC trabaja para favorecer el comercio, ¿por qué no utilizarla para lograr otros objetivos de política?

Muchos piensan que la OMC podría lograr que se avanzase más en materia de política ambiental, normas laborales, derechos humanos, salud, cultura y marginación social, y desean que la Organización utilice sus normas para exigir el cumplimiento de las 'normas fundamentales del trabajo' o establecer sanciones comerciales contra los métodos de producción perjudiciales para el medio ambiente.

La OMC, sencillamente, carece de competencia sobre muchas de las cuestiones mundiales que se le plantean. Cada una de esas cuestiones debe resolverse por los cauces de política que le son propios. En caso contrario, lo único que se hace es trasladar los problemas de un foro a otro. La OMC no es el marco idóneo para resolver todas las cuestiones no comerciales.

No es necesario que convirtamos a la OMC en sustituto del sistema internacional. Después de todo, los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas existen precisamente para cumplir esa función. En algunos casos, esos organismos podrían reforzarse con mecanismos de observancia más eficaces que les permitiesen actuar en su ámbito de jurisdicción institucional. Esa sería una solución mucho mejor que utilizar a la OMC para aplicar políticas ajenas a su competencia.

No se trata sólo de comercio ...

El comercio no es un fin en sí mismo, como tampoco lo es su liberalización. Los Acuerdos de la OMC se basan en varios importantes objetivos de bienestar humano: aumentar las oportunidades de empleo y la productividad, mejorar el suministro de alimentos y sus precios, o asegurar un mejor acceso a los servicios de educación e información sanitaria. Pero corresponde a los gobiernos establecer la forma de alcanzar tales objetivos. El comercio puede contribuir a proporcionar los medios. Asimismo, el comercio y otros valores no económicos pueden complementarse mutuamente, siempre que los gobiernos cumplan las normas. Por ejemplo, las normas alimentarias y sanitarias de un Estado pueden ser las más estrictas del mundo, pero no deben ejercer discriminación contra las importaciones extranjeras mediante la imposición a los productos extranjeros de normas más rigurosas que las aplicadas a los proveedores nacionales.

La OMC, sencillamente, carece de competencia sobre muchas de las cuestiones mundiales que se le plantean.

Las excepciones generales -tales como las previstas en el artículo XX del GATT de 1994- permiten a los gobiernos hacer lo necesario para alcanzar determinados objetivos de política y preservar la salud, el medio ambiente y la moralidad.

También existen excepciones específicas. El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias tiene en cuenta la necesidad de proteger la vida o la salud de las personas y los animales y preservar los vegetales.

Por supuesto, la mayoría de los Estados que han firmado un acuerdo multilateral sobre medio ambiente son también Miembros de la OMC, por lo que es lógico que la sociedad civil espere que los Estados que son Miembros de ambos Acuerdos velen por que las disposiciones negociadas en cada uno de ellos no sean contradictorias..

La distinción entre las decisiones relacionadas con los efectos en el comercio y las que se refieren a las propias políticas es importante. La OMC carece de normas sobre el impacto de las reglamentaciones ambientales en el comercio, salvo que se incluya el requisito de que ninguna reglamentación o política oficial debe ser causa de discriminación comercial entre los Miembros.

Charlene Barshefsky, antigua Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales, reconoció en octubre de 1999 que "los Estados Unidos no habían moderado ninguna ley sobre medio ambiente o sobre salud o seguridad para dar cumplimiento a disposiciones de la OMC" (los EE.UU. perdieron varios casos). Asimismo, indicó que los cambios introducidos en las leyes estadounidenses habían tenido como objetivo eliminar toda discriminación en el trato dispensado a las empresas extranjeras y a las estadounidenses.

La globalización de los mercados hace muy frecuente la influencia recíproca entre las reglamentaciones comerciales y otras reglamentaciones sanitarias y ambientales. Los Acuerdos de la OMC proporcionan a los gobiernos la flexibilidad necesaria para alcanzar sus objetivos.

Los gobiernos no desean que se les impida limitar las importaciones que pueden plantear riesgos inaceptables para la salud o el medio ambiente. Pero eso no significa que estén dispuestos a aceptar el proteccionismo con la excusa de proteger la salud. Existe una diferencia entre ambas actitudes. Todos los gobiernos Miembros están de acuerdo en que es posible evitar a la vez el proteccionismo y las políticas que pueden resultar nocivas para la salud humana.

Pero la vía entre ambas soluciones es muy estrecha. Por eso, los acuerdos suelen estar redactados muy cuidadosamente para indicar de qué forma y en qué circunstancias puede aplicarse una excepción. Al mismo tiempo, no debemos olvidar que los beneficios del comercio pueden conducir al logro de objetivos no económicos.

Los gobiernos pueden recurrir al Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC para proteger la vida y la salud de las personas o los animales y preservar los vegetales, pero sólo pueden hacerlo si:

- existen razones científicas fundamentadas que justifiquen la restricción (en caso contrario, pueden adoptar medidas provisionales mientras obtienen la información adicional necesaria para evaluar los riesgos con mayor objetividad);
- el gobierno utiliza el nivel mínimo de restricciones a la importación necesario para lograr sus objetivos; y
- el gobierno no aplica las restricciones a la importación de forma que resulte discriminatoria para las exportaciones de otros países Miembros de la OMC.

El objetivo de esas normas es asegurar el nivel más bajo posible de restricciones al comercio y evitar la reglamentación discriminatoria de las importaciones. ¿Por qué motivo? Porque la discriminación perturba el comercio, crea conflictos entre los gobiernos y es costosa para los productores y los consumidores.

ALGUNAS CUESTIONES DIFÍCILES

Cuestiones ambientales

Existen muchos malentendidos respecto de las recientes diferencias de la OMC relacionadas con reglamentaciones estatales sobre aspectos ambientales o sanitarios.

De hecho, en su decisión sobre el caso presentado por la India y otros países contra las leyes de los Estados Unidos que prohíben determinadas importaciones de camarones (el caso 'de los camarones y las tortugas'), el Órgano de Apelación de la OMC estableció expresamente que los gobiernos tienen pleno derecho a proteger la vida y la salud de las personas y los animales y preservar los vegetales, y a adoptar medidas para conservar los recursos agotables. La OMC no tiene que "concederles" ese derecho, que se reconoce y garantiza en el artículo XX.

En las resoluciones no se condenan las políticas ambientales. Las diferencias han surgido cuando las medidas de protección correspondientes dispensan a los proveedores extranjeros trato menos favorable que a los nacionales, o hacen distinciones entre los proveedores extranjeros o imponen al comercio más restricciones de las necesarias para lograr el objetivo establecido en materia de medio ambiente. En el artículo XX se establece con claridad que las medidas adoptadas para proteger los recursos naturales agotables, por ejemplo, no deben aplicarse en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional. Tales situaciones serían claramente contrarias a los principios de lealtad y apertura de los mercados y a las normas de la OMC.

En la OMC existen normas relativas a las repercusiones comerciales de las políticas destinadas a proteger la salud de las personas y los animales y preservar los vegetales. También existen normas relativas a los efectos del etiquetado de productos en el comercio. Pero esas normas no determinan el tipo de políticas que los gobiernos deben aplicar; sino que establecen únicamente que las reglamentaciones y políticas no deben ser discriminatorias y que las medidas comerciales -por ejemplo, los obstáculos a la importación- no deben ser más restrictivas de lo necesario para alcanzar objetivos de política admisibles.

"La OMC no impone restricciones a la facultad de adoptar o aplicar tales leyes. De hecho, su carta fundacional dice que los países miembros pueden adoptar las medidas comerciales que deseen para "proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". Lo único que la OMC afirma es que los Miembros no deben utilizar el comercio como arma cuando están en juego otras cuestiones, tales como el medio ambiente."

*The Globe and Mail, Toronto, Canadá
1º de marzo de 2001*

La OMC, al igual que el GATT, su predecesor, no permite a sus Estados Miembros establecer distinciones entre los productos que tengan las mismas características (productos 'similares') sobre la base de las diferencias existentes en su modo de producción. ¿Por qué? Debido a que ello entrañaría una contradicción entre las normas y el mismo fundamento de los beneficios del comercio: las diferencias de la ventaja comparativa.

Pero en una reciente resolución adoptada a principios de 2001 en relación con el amianto y los productos que contienen amianto, el Órgano de Apelación estableció que los riesgos sanitarios deben tenerse en cuenta al determinar la similitud de los productos con arreglo a la cláusula de trato nacional. Pero en una reciente resolución adoptada a principios de 2001 en relación con el amianto y los productos que contienen amianto, el Órgano de Apelación estableció que los riesgos sanitarios deben tenerse en cuenta al determinar la similitud de los productos con arreglo a la cláusula de trato nacional.

Etiquetado ecológico: algunos han sugerido que una solución al problema de los 'procesos de producción' es que los países utilicen el 'etiquetado ecológico' que permita a los consumidores decidir con conocimiento de causa. Ese es ya el caso en algunos países que ponen etiquetas a los productos que contengan organismos modificados genéticamente.

Pero, en la práctica, la opción del etiquetado no es tan sencilla como parece: en particular, los países en desarrollo se oponen con firmeza a la introducción de medidas que permitan a los países ricos aprobar disposiciones comerciales nacionales que les obliguen a ajustarse a unas normas o procedimientos de producción como condición para acceder a los mercados de exportación.

Aunque los países tienen pleno derecho a aplicar las normas más exigentes, los países en desarrollo piden cada vez con más insistencia que se les consulte antes de que los parlamentos nacionales aprueben tales medidas (cuyos efectos pueden ser devastadores para sus exportaciones).

Un ejemplo de una cuestión ambiental que afecta a principios fundamentales de la OMC se refiere a una diferencia planteada en la Organización cuando los Estados Unidos, en su empeño por mejorar la calidad de su aire, aplicaron normas sobre las características químicas de la gasolina importada más estrictas que las aplicadas a la gasolina refinada en el país. Venezuela (y más tarde, el Brasil) manifestaron que esa práctica era desleal, ya que la gasolina estadounidense no estaba sujeta a las mismas normas, lo que constituía una violación del principio de "trato nacional" y no podía justificarse en virtud de excepciones a las normas ordinarias de la OMC por motivos sanitarios y de conservación del medio ambiente. El grupo especial de solución de diferencias dio la razón a Venezuela y al Brasil. El informe resultante del procedimiento de apelación confirmó las conclusiones del grupo especial (con la introducción de algunos cambios en su interpretación jurídica). Los Estados Unidos accedieron a modificar sus reglamentaciones.

Los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y la OMC

La OMC presta su cooperación en el marco de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA), y la relación entre la OMC y esos acuerdos ha sido especialmente buena. La OMC ha reconocido la condición de observadores en sus reuniones a representantes de los AMUMA, y la Secretaría ha recibido de los Estados Miembros el mandato de cooperar estre-

chamente con ellos. Hasta ahora, no se ha planteado ninguna diferencia como resultado de antagonismos entre las obligaciones adquiridas en la OMC o en virtud de un acuerdo multilateral sobre medio ambiente. Pero las posibilidades de conflicto no deben subestimarse, y los Estados Miembros de la OMC deben seguir estudiando sus repercusiones potenciales. Además, la mayor parte de los AMUMA no contienen disposiciones comerciales, por lo que parece razonable esperar que las ocasiones de incompatibilidad entre la organización del comercio y la gestión del medio ambiente sean mínimas.

Así pues, parece posible que las medidas comerciales requeridas por los AMUMA para lograr sus objetivos de medio ambiente que se consideren -por consenso multilateral- acciones 'legítimas' y no restricciones encubiertas del comercio internacional figurarían entre las excepciones del artículo XX. Por ejemplo, en la diferencia sobre los camarones, ninguna de las partes puso en tela de juicio la compatibilidad con la OMC de las medidas adoptadas por los países Miembros en cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el marco de la CITES (convención para proteger las especies amenazadas). Por lo tanto, la compatibilidad de esos AMUMA con las excepciones previstas en el artículo XX no sólo es posible, sino muy probable.

Evaluación de riesgos e inocuidad de los alimentos

Con frecuencia, es necesario tener en cuenta aspectos científicos y técnicos complejos al adoptar decisiones sobre medio ambiente, salud y otras muchas materias de política general. En tales casos se requieren evaluaciones previas para identificar los resultados potenciales de una decisión -por ejemplo, aprobar o no un tipo de medicamentos para uso público-, pero también para determinar los diferentes riesgos que conllevan los distintos resultados, como por ejemplo para analizar si el riesgo de daño debido a efectos secundarios no deseados es mayor que el riesgo de daño causado por la enfermedad.

En las economías cada vez más globalizadas es inevitable que algunas de esas decisiones de política tengan repercusiones en el comercio. Probablemente, la OMC habrá de atender cada vez más peticiones de solución de diferencias en materias que conllevan decisiones difíciles relacionadas con testimonios científicos, riesgos y política pública. Ya en casos tales como la prohibición de la UE de importar carne de bovino tratada con hormonas o la prohibición australiana relativa a los salmones que pueden

*¿Como podría tratarse un eventual conflicto? Puesto que no existen recomendaciones de grupos especiales o decisiones del Órgano de Solución de Diferencias sobre casos relativos a tal tipo de conflictos, no se ha pedido a la OMC que adopte una decisión sobre esa cuestión. Pero existe un indicio. En las decisiones relativas al caso de 'los camarones y las tortugas', el Órgano de Apelación indicó que los objetivos ambientales legítimos de la reglamentación estadounidense -la protección de una especie en peligro- justificarían una exención de las obligaciones adquiridas en la OMC en virtud del artículo XX del GATT (la cláusula sobre 'excepciones generales.')*¹ *El Órgano de Apelación aclaró lo más posible que un Miembro es libre de estructurar sus propias leyes ambientales o actuar de conformidad con los acuerdos bilaterales o multilaterales para lograr objetivos ambientales 'legítimos'. Mientras no sean injustificadamente discriminatorias ni constituyan restricciones encubiertas del comercio internacional, las leyes que un Miembro requiera para lograr esos objetivos ambientales estarán probablemente comprendidas en las excepciones generales del artículo XX.*

¹ Los EE.UU. perdieron el caso, no porque trataran de proteger el medio ambiente, sino porque ejercían discriminación entre los Miembros de la OMC y, en consecuencia, no cumplían plenamente los requisitos del artículo XX. Los Estados Unidos proporcionaban a los países del hemisferio occidental -principalmente del Caribe- asistencia técnica y financiera y períodos de transición más largos para que sus pescadores empezasen a utilizar dispositivos de exclusión de las tortugas. Sin embargo, no concedieron las mismas ventajas a los cuatro países asiáticos (la India, Malasia, Pakistán y Tailandia) que presentaron la reclamación ante la OMC.

*Sólo las invenciones pueden ser
objeto de patente, y para ello
han de cumplir los criterios de
novedad y actividad inventiva.
El derecho relativo a la patente
sólo se extiende a la invención,
y no a los materiales genéticos
en que esa invención pueda
basarse.*

ser portadores de parásitos de especies de peces, se pidió a los grupos especiales de la OMC que estableciesen si las políticas se basaban en testimonios científicos sólidos y evaluaciones adecuadas del riesgo. En ambos casos, se consideró que los gobiernos habían actuado sin suficiente fundamento científico.

Principio de precaución

Los gobiernos pueden aplicar este principio de administración cuando no existan conocimientos científicos fácilmente accesibles en que basar una decisión sobre cuestiones relativas a la salud, la seguridad o el medio ambiente y en caso de que los riesgos parezcan grandes.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas -acuerdo multilateral sobre medio ambiente (AMUMA) en que coopera la OMC- ratificó oficialmente en 2000 el 'principio de precaución' como estrategia ante los nuevos materiales genéticos. Está claro que existen posibilidades de conflicto a la hora de determinar si una decisión se ha adoptado verdaderamente por 'precaución' o es simplemente una forma de proteccionismo encubierto: la diferencia entre 'precaución' y 'protección' puede depender de lo que se considere nivel 'aceptable' de riesgo que justifique la decisión.

Derechos de propiedad intelectual (ADPIC)

Las ideas y los conocimientos representan un porcentaje creciente del comercio. En su mayor parte, el valor de las nuevas medicinas y otros productos de alta tecnología reside en su nivel de invención, innovación, investigación, diseño y ensayo. Muchos productos que solían ser objeto de comercio como bienes o mercancías de baja tecnología contienen actualmente una mayor proporción de invención y diseño en su valor, por ejemplo la ropa de marca o las nuevas variedades de plantas.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC tiene como objetivo acortar las diferencias en las formas de protección de esos derechos en el mundo, a fin de ponerlos bajo el amparo de normas internacionales comunes. Entre las materias abarcadas por el Acuerdo figuran los derechos de autor y derechos conexos, las marcas de fábrica o de comercio, con inclusión de las marcas de servicios, las indicaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, las patentes y los esquemas de trazado de circuitos integrados. El Acuerdo establece la forma en que los gobiernos Miembros han de proteger debidamente los derechos de propiedad intelectual e impone a los países la obligación de velar adecuadamente por la observancia de esos derechos. Asimismo, estipula de qué modo han de solucionarse las diferencias relativas a derechos de propiedad intelectual en la OMC y contiene disposiciones transitorias especiales.

Dar con el justo medio ...

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con Comercio (ADPIC) de la OMC trata de establecer el equilibrio entre el objetivo social a largo plazo de proporcionar incentivos a las investigaciones y creaciones futuras y la meta a corto plazo de permitir que las personas se beneficien de las invenciones y creaciones existentes.

Ese equilibrio se establece de tres formas:

- La invención y la creatividad en sí mismas deben proporcionar beneficios sociales y tecnológicos. La protección de la propiedad intelectual anima a los inventores y creadores, que pueden esperar algún beneficio futuro de su creatividad. Con ello se fomentan invenciones, tales como nuevos medicamentos, cuyos costos de desarrollo pueden ser a veces sumamente elevados.

- La forma en que se protege la propiedad intelectual puede también redundar en beneficio social. Por ejemplo, las invenciones patentadas han de divulgarse, lo que permite que otros las estudien aún cuando su patente esté protegida. Con ello se favorece el progreso tecnológico y la difusión y transferencia de la tecnología. Al cabo de un tiempo, la protección caduca, lo que significa que la invención puede ser utilizada por los demás. Esos procedimientos evitan que se “vuelva a inventar la rueda”.
- El Acuerdo sobre los ADPIC proporciona flexibilidad a los gobiernos para ajustar la protección otorgada con objeto de alcanzar metas sociales. Por ejemplo, en relación con las patentes, los gobiernos pueden hacer excepciones a los derechos de sus titulares en caso de emergencias nacionales o prácticas anticompetitivas, o si el titular de los derechos no explota la invención, siempre que se cumplan determinadas condiciones.

Aunque el Acuerdo sobre los ADPIC se ocupa de la propiedad intelectual, no hace referencia a las cuestiones tratadas en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en relación con los derechos de los países a reglamentar el acceso a los recursos biológicos en sus territorios, sobre la base del principio de consentimiento fundamentado previo y de los acuerdos de compartición de beneficios. Ese silencio significa que el Acuerdo sobre los ADPIC deja libertad a los Estados para legislar de conformidad con los requisitos del Convenio relativos a esas cuestiones.

Acceso a los medicamentos

En virtud del Acuerdo sobre los ADPIC, los gobiernos pueden prever excepciones limitadas al derecho autor y a los derechos relativos a marcas de fábrica o de comercio y a patentes, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Por ejemplo, las excepciones no deben atentar “de manera injustificable” contra la explotación “normal” de la patente.

Además, algunos países permiten que los fabricantes de medicamentos genéricos utilicen la invención patentada para obtener la aprobación para la comercialización -por ejemplo, de las autoridades sanitarias- sin autorización del titular de la patente y antes de que expire su período de protección. Así, los productores de medicamentos genéricos pueden comercializar sus versiones apenas expire la patente. Esta disposición se denomina a veces la “excepción reguladora” o enmienda “Bolar”.

Asimismo, en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC, los gobiernos pueden adoptar medidas, también con sujeción a determinadas condiciones, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten “de manera injustificable” el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología.

Una cuestión que ha merecido mucha atención pública es la forma en que las personas de países con bajos ingresos pueden acceder a los medicamentos protegidos mediante patente o marca de fábrica o de comercio,

que suelen ser caros. Las respuestas que se han propuesto comprenden una gran diversidad de aspectos relativos a los sistemas sanitarios en su totalidad. En lo que respecta a la propiedad intelectual, el Acuerdo sobre los ADPIC permite a los gobiernos adoptar medidas para mejorar el acceso los medicamentos, siempre que se cumplan ciertas condiciones. Dos de esas medidas, sujetas a frecuentes debates públicos, son la concesión de licencias obligatorias y las importaciones paralelas o de mercado gris.

Las licencias obligatorias en general

El Acuerdo sobre los ADPIC permite también a los gobiernos Miembros de la OMC autorizar la explotación de una patente por terceros (licencias obligatorias) o para fines no comerciales (explotación oficial) sin autorización de su titular. El Acuerdo no delimita los motivos que justifican esa medida, pero establece varias condiciones que han de cumplirse para preservar los intereses legítimos del titular de la patente. En resumen, dos de las principales condiciones son las siguientes:

- como regla general, es preciso que se haya intentado previamente obtener una licencia voluntaria en términos y condiciones comerciales razonables;
- en todo caso, el titular de los derechos recibirá una remuneración adecuada, habida cuenta del valor económico de la autorización.

El Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica

Un importante motivo de preocupación relacionado con la preservación de la diversidad biológica es el enorme potencial de los recursos genéticos para aumentar el bienestar de la humanidad mediante su utilización en la biotecnología.

Los derechos de propiedad intelectual constituyen una parte importante de los incentivos para emprender actividades de investigación y desarrollo en materia de biotecnología, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, así como para beneficiarse de sus resultados. Además, los derechos de propiedad intelectual pueden ser objeto de acuerdos de compartición de beneficios con los países o las comunidades que han proporcionado el material genético básico.

En algunas recientes propuestas de gobiernos Miembros de la OMC se propugna la utilización del régimen de propiedad intelectual establecido en el Acuerdo sobre los ADPIC para hacer más eficaces los principios del Convenio sobre la Diversidad Biológica, por ejemplo exigiendo a los solicitantes de patentes que divulguen el origen geográfico de cualquier material genético utilizado en su invención y también que demuestren que se

ha obtenido el indispensable consentimiento previo e informado de la autoridad competente del país de origen.

En cuanto a la relación del Acuerdo sobre los ADPIC con la preservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, cabe destacar que sólo las invenciones pueden ser objeto de patente en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC, lo que significa que toda patente de material biológico en su estado natural, es decir, la "piratería biológica", es incompatible con los principios establecidos en el Acuerdo.

Conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas

Un problema conexo que se plantea a veces es el de las patentes de conocimientos tradicionales. Debido a que los conocimientos tradicionales no son nuevos, esas patentes serían incompatibles con los principios del Acuerdo sobre los ADPIC. Sin embargo, ese problema puede llegar a plantearse por error, ya que gran parte de los conocimientos tradicionales no se han registrado en bases de datos que los examinadores de patentes puedan consultar cuando deciden si se concede o no una patente. Se están adoptando medidas, tanto a nivel nacional como internacional, para solucionar ese problema mediante la creación de bases de datos adecuadas. Una entidad que está llevando a cabo esa tarea es la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de Ginebra. Otra cuestión preocupante es que el sistema de propiedad intelectual no brinda a las comunidades en que se han originado los conocimientos oportunidades suficientes para impedir su explotación por terceros. Ese problema guarda relación con otras manifestaciones culturales tradicionales, tales como el folclore.

El debate se centra también en la conveniencia de complementar el actual sistema de propiedad intelectual con formas de protección orientadas a materias relacionadas con los conocimientos tradicionales, especialmente de las comunidades indígenas y locales. La OMPI ha empezado a estudiar esas cuestiones, y en el marco de los preparativos de la Conferencia Ministerial de Seattle se formularon propuestas para que la OMC interviniese. En general, se reconoce que ese tema plantea cuestiones complejas y difíciles. Por ejemplo, si bien algunos derechos de propiedad intelectual, tales como los relativos a marcas de fábrica o de comercio y a indicaciones geográficas, tienen una duración potencialmente indefinida, una característica fundamental de los principales derechos de propiedad intelectual relativos a creaciones e invenciones es que, tras un período de protección, pasan al dominio público, con lo que esas creaciones e invenciones pueden ser libremente utilizadas por la humanidad.

Indicaciones geográficas

Las indicaciones geográficas son nombres de lugares (y a veces palabras estrechamente asociadas a un lugar) que se utilizan para describir el origen y las características de un producto. Como ejemplos cabe citar el vino de Burdeos, el "champagne" y el queso de Roquefort. Las expresiones que se utilizan ya de modo genérico fuera de su lugar de origen (tales como el queso "cheddar") no son objeto de protección.

En el Acuerdo sobre los ADPIC se indica que, en general, los países han de proteger las indicaciones geográficas para evitar que se induzca a error a los consumidores. Para los vinos y las bebidas espirituosas, el Acuerdo prevé un nivel más alto de protección, aún cuando no exista riesgo de que se induzca al público a error.

Algunos países desean que ese nivel más alto de protección no se limite a los vinos y las bebidas espirituosas, sino que se haga extensivo a productos tales como el jamón de Parma, el té de Darjeeling, el arroz basmati, las cervezas, y diversos productos agropecuarios y trabajos de artesanía. Los países que proponen la extensión del nivel más alto de protección a otros productos dicen que no es lógico dispensar un trato especial a los vinos y las bebidas espirituosas. Algunos de ellos han indicado que podrían incluso estar más dispuestos a negociar activamente en las actuales conversaciones sobre la agricultura (iniciadas en 2000) si ven que se avanza en la concesión de un mayor nivel de protección a esos productos. Otros países se oponen a esa ampliación de la protección y afirman que el vigente Acuerdo refleja un delicado equilibrio de intereses tanto en el ámbito de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con comercio como entre esos aspectos y las anteriores negociaciones sobre la agricultura mantenidas de 1986 a 1994 en el marco de la Ronda Uruguay.

Servicios: el AGCS

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) es el primer y único conjunto de normas multilaterales por el que se rige el comercio internacional de servicios. Los gobiernos Miembros de la OMC elaboraron ese Acuerdo en respuesta al enorme crecimiento de la economía de servicios durante los últimos 30 años y al mayor potencial del comercio de servicios, propiciado por la revolución de las comunicaciones.

Cuando, en la primera mitad del decenio de 1980, empezó a circular la idea de incorporar los servicios al sistema multilateral de comercio, cierto número de países se mostraron escépticos e incluso contrarios, ya que pensaban que un acuerdo al respecto podría reducir la capacidad de los gobiernos para alcanzar objetivos de política nacional y limitar su potestad

El Acuerdo aplicable al comercio de servicios se denomina AGCS y tiene su origen en la Ronda Uruguay. Los servicios constituyen el sector de crecimiento más rápido de la economía mundial y representan el 60 por ciento de la producción, el 30 por ciento del empleo y casi el 20 por ciento del comercio del mundo.

Las exportaciones de servicios comerciales de todos los países aumentaron en un 1,5 por ciento en 1999 hasta alcanzar la cifra anual de 1.350.000 millones de dólares. Incluso los países en desarrollo se han beneficiado del comercio de servicios. En África, por ejemplo, las exportaciones de servicios comerciales aumentaron en el 8,5 por ciento en 1999 (principalmente debido a la mejora de los ingresos del turismo en Egipto) y representaron el mayor incremento a nivel mundial.

normativa. Sin embargo, el acuerdo que se preparó permite una gran flexibilidad, tanto en el marco normativo como en lo que respecta a la consignación de compromisos. Esa es una de las razones por las que, de todos los acuerdos de la OMC, el AGCS ha sido el que menos polémica ha suscitado entre los Miembros. Las nuevas negociaciones para liberalizar el comercio de servicios empezaron el 1º de enero de 2000 y, en una atmósfera de trabajo sumamente positiva se alcanzó, a finales de marzo de 2001, un acuerdo sobre un conjunto de directrices y procedimientos generales para las negociaciones futuras.

Paradójicamente, a medida que se han desvanecido los motivos de preocupación de los gobiernos, el AGCS han concitado en los últimos tiempos la frecuente hostilidad del público. La mayoría de las críticas y objeciones expresadas se refieren básicamente a tres cuestiones fundamentales: el estado de los servicios públicos, el derecho de reglamentación y la dimensión de desarrollo del AGCS.

El AGCS no amenaza el derecho de los Estados a mantener servicios públicos

Se ha argumentado que el AGCS pone en peligro el derecho de los Estados a mantener servicios públicos tales como los de salud y educación. Sin embargo, no existe tal peligro, ya que los gobiernos siguen siendo libres para elegir los sectores de servicios sobre los que deseen asumir compromisos vinculantes de liberalización. Los servicios estatales están expresamente excluidos del Acuerdo y no hay absolutamente ninguna disposición en el AGCS que imponga la privatización de los sectores de servicios o proscriba los monopolios estatales o incluso privados.

El enfoque “de abajo arriba” adoptado para consignar compromisos en el marco del AGCS significa que los gobiernos no están obligados a formular compromisos sobre la totalidad de los sectores de servicios, sino que conservan el derecho a determinar los sectores respecto de los cuales asumirán compromisos. Esto significa que los gobiernos que no deseen consolidar niveles de competencia extranjera en un sector determinado, debido a que consideran que se trata de una función estatal esencial, o incluso por cualquier otra razón, tienen libertad para no incluirlo en su lista. En ese caso sólo se aplican las obligaciones mínimas, tales como las de transparencia y no discriminación entre proveedores extranjeros.⁶ Pero aún cuando se hayan formulado compromisos sobre determinados sectores de servicios, el AGCS permite a los gobiernos ejercer un gran control sobre la actividad de los proveedores extranjeros en el mercado nacional. Ese control adopta la forma de limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional que se exponen por escrito, a menudo con gran detalle, en la lista de compromisos del país.

⁶ Al entrar en vigor el Acuerdo sobre la OMC, los Miembros han aplicado exenciones únicas a la obligación de trato NMF, como también podrán hacerlo los miembros futuros. En principio, esas exenciones no pueden tener una duración superior a 10 años.

La existencia de un marco aparte para los servicios prestados en el ejercicio de facultades gubernamentales es un compromiso explícito de los gobiernos Miembros de la OMC para permitir la existencia de servicios financiados con fondos públicos en sectores fundamentales de su responsabilidad. Los servicios gubernamentales se definen en el Acuerdo como los que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores. Tales servicios no están sujetos a las disciplinas del AGCS ni comprendidos en las negociaciones, y están exentos de los compromisos en materia de acceso a los mercados y trato nacional.

Liberalización en el marco del AGCS no significa desreglamentación

Un error frecuente es identificar la liberalización de los servicios con su desreglamentación. El AGCS no obliga a desreglamentar servicio alguno. Los compromisos de liberalización no afectan al derecho de los gobiernos a establecer niveles de calidad, seguridad o precio, o a introducir reglamentaciones para alcanzar cualquier otro objetivo de política que consideren oportuno. Por ejemplo, un compromiso de trato nacional significaría únicamente que los proveedores extranjeros estarían sujetos a las mismas reglamentaciones que los nacionales. Es impensable que 140 gobiernos firmen un acuerdo que menoscabe su derecho a establecer las prescripciones en materia de títulos de aptitud de los médicos o los abogados o limite su capacidad para imponer normas que garanticen la salud y la seguridad de los consumidores, y los Miembros de la OMC no han hecho tal cosa.

Actualmente se elaboran normas sobre reglamentación interna en todos los sectores de servicios. La finalidad de esas normas, una vez aprobadas, será asegurar que las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. El objetivo de esa actividad es impedir la utilización de restricciones encubiertas.

Ya se han elaborado disciplinas para el sector de la contabilidad⁷. Tales disciplinas, que constituyen un buen ejemplo de los resultados de futuros trabajos, versan básicamente sobre transparencia y procedimientos leales, y en ellas no se hace referencia alguna al nivel de los títulos de aptitud profesional o las normas aplicables a los contables, excepto que no deben imponer más restricciones al comercio que las necesarias para alcanzar su objetivo legítimo. Esto significa que si existen dos o más medidas que permitan lograr el mismo objetivo, debe elegirse la medida que tenga menos efectos de restricción del comercio, pero no que los gobiernos hayan de comprometer el nivel de calidad o de protección de los consumidores previsto en la reglamentación pertinente.

⁷ Las disciplinas sobre contabilidad se aplican únicamente a los compromisos en materia de contabilidad y entrarán en vigor al término de la actual ronda de negociaciones.

Las ventas de exportación de Douglas y McIntyre, que representaban el 23 por ciento de las ventas totales dos años antes, aumentaron al 31 por ciento en 2000. Más del 80 por ciento de esas exportaciones se destinan a los Estados Unidos, el 16 por ciento a Europa, y el 3 por ciento al Japón y Australia. "En los últimos cinco años ha habido una reorientación casi imperceptible y las exportaciones han pasado a ser decisivas y fundamentales en nuestra actividad. Hemos cambiado nuestro programa de publicaciones para centrarnos más en el comercio internacional."

Scott McIntyre, Presidente, Douglas and McIntyre Publishing Group, Vancouver, Columbia Británica.

La OMC impone algunos límites básicos a las subvenciones que afectan al comercio internacional. Pero las normas vigentes no pueden regular adecuadamente las subvenciones que favorecen la pesca excesiva, e incluso es frecuente que se haga caso omiso de las normas que requieren simplemente la notificación de las subvenciones a la OMC. Afortunadamente, cobra auge la idea de que la OMC debe estudiar seriamente la posibilidad de aprobar nuevas normas sobre subvenciones a la pesca en los próximos años

WWF-Fondo Mundial para la Naturaleza, resumen del folleto N° 1 /99

La dimensión de desarrollo del AGCS

Las objeciones relativas a las consecuencias del AGCS para el desarrollo se centran básicamente en los aspectos del Acuerdo relacionados con las inversiones. Sin embargo, muchos críticos parecen confundirse en lo que respecta al ámbito de aplicación del AGCS y del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones, que se negoció, pero nunca se aprobó en la OCDE y que contó con la oposición frontal de algunas ONG y grupos de la sociedad civil.

Sin embargo, ambos acuerdos son completamente distintos. El AGCS no se ocupa de las políticas relativas a las inversiones extranjeras directas en sí, sino que, simplemente, permite a los gobiernos que lo deseen formular compromisos sobre el suministro de servicios mediante la presencia comercial, con sujeción a las condiciones que consideren oportunas. Las obligaciones legales que los Miembros asuman en relación con determinados aspectos de sus regímenes de inversión son tan sólo accesorias al suministro del servicio correspondiente.

Algunas voces críticas han sugerido que las inversiones en el suministro de servicios en los países en desarrollo pueden perjudicar a esos países al frenar el desarrollo de los sectores de servicios nacionales. Sin embargo, los países en desarrollo, que están posiblemente en mejores condiciones de juzgar que es lo que más les conviene, nunca se han hecho eco de esa opinión en la OMC. Al contrario, la prevalencia de compromisos de países en desarrollo en materia de suministro de servicios mediante presencia de extranjeros parece indicar que desean atraer inversiones extranjeras, más que protegerse frente a ellas. Muchos países en desarrollo han utilizado también el Acuerdo para avanzar en sus programas de desarrollo, al establecer que la presencia extranjera ha de ajustarse a criterios tales como contingentes de empleo local, prestación de servicios universales, requisitos de formación y transferencia de tecnología.

NEGOCIACIONES:

EL FUTURO DE LA OMC

El mundo cambia con más rapidez de la que somos conscientes. La tecnología, el transporte y los sistemas de comunicaciones permiten que las ideas, las personas, los bienes y los servicios recorran miles de kilómetros en segundos o en horas. Esa rapidez impulsa las corrientes comerciales, el desarrollo y las invenciones.

La función de los Acuerdos de la OMC es asegurar la libre circulación del comercio y la solución de los posibles conflictos por las partes interesadas o mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Pero, ¿qué decir de las nuevas formas de actividad económica que actualmente tienen lugar a través de Internet, o de los nuevos métodos de fabricación o cultivo de productos alimenticios y las preocupaciones relativas a la salud y seguridad de los consumidores? Es necesario abordar tales cuestiones a nivel nacional e internacional y dentro de un marco basado en normas, especialmente porque pueden tener consecuencias y repercusiones a nivel mundial.

Por eso, los gobiernos han de negociar nuevas normas para resolver esos problemas. La OMC, en su función de foro de negociación, es considerada por sus Miembros como el lugar idóneo para llevar a cabo tales debates. Y muchos han pedido que esas cuestiones y otras más antiguas que requieren aclaración se incluyan en la nueva ronda de negociaciones comerciales. El mundo avanza y los gobiernos consideran necesario abordar ciertas cuestiones decisivas de la actualidad antes de que se conviertan en obstáculos para el comercio internacional.

Sin embargo, el problema está en determinar qué cuestiones tienen prioridad. Cada país tiene su propia lista de temas preocupantes, resultado de sus diferentes intereses económicos y nivel de desarrollo. La negociación de nuevas normas para el desarrollo sostenible podría ser una meta válida para un país industrializado, pero los países más pobres ven tales iniciativas de forma distinta, ya que con frecuencia carecen de medios para adaptar sus métodos de producción a normas más estrictas. Y tampoco están de acuerdo con la negociación de nuevas normas internacionales al respecto.

La función de los Acuerdos de la OMC es asegurar la libre circulación del comercio y la solución de los posibles conflictos por las partes interesadas o mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

La mayor liberalización del comercio puede ayudar a los gobiernos a alcanzar objetivos ambientales y de desarrollo

Ciudadanos de todo el mundo se preocupan por su futuro y el de sus hijos. ¿Cómo será el medio ambiente mundial dentro de 25 años y hasta qué punto será inocua nuestra alimentación dentro de un cuarto de siglo? ¿Cuántas personas habrán salido de la pobreza? Muchos opinan que esos problemas internacionales requieren soluciones internacionales. Pero no cabe generalizar. Como casi todo el mundo sabe, la formulación de políticas ambientales acertadas suele iniciarse a nivel nacional. Ahora bien, algunas medidas adoptadas por los gobiernos nacionales tienen consecuencias internacionales. Por ejemplo, las subvenciones concedidas a los agricultores en muchos países industrializados dan por resultado un exceso de producción y un mayor uso de abonos que constituyen un peligro para las reservas de aguas subterráneas. Las mismas subvenciones y otros obstáculos a la importación de productos alimenticios en esos países que tienen medios para subvencionar a sus agricultores reducen las oportunidades de los países en desarrollo de competir por la exportación de productos alimenticios. Se trata de una situación en que las políticas nacionales no ayudan a mejorar el medio ambiente y hacen aún más difícil que las naciones pobres exportadoras de productos agrícolas comprendan los beneficios del comercio y utilicen los ingresos para mejorar su bienestar social.

Lo que ocurre en la agricultura es también aplicable a la pesca, la silvicultura y la minería. La corrección de esas políticas es fundamental y ha ocupado el primer plano de los debates, incluso desde el lanzamiento de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales en 1986. Los gobiernos Miembros examinan periódicamente en los consejos y comités de la OMC las políticas perjudiciales para el medio ambiente o cuya contribución al desarrollo económico es escasa o nula. Esas políticas son también objeto de campañas lanzadas por organizaciones tales como el Fondo Mundial para la Naturaleza, Greenpeace y OXFAM, que propugnan el logro de situaciones ventajosas para todos, con resultados positivos para los objetivos de medio ambiente y desarrollo.

ANEXO I

¿SOBREVIVIRÁ EL ESTADO-NACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN?

Revista : Foreign Affairs

Número: enero/febrero de 2001, volumen 80, número 1

Autor: Martin Wolf

Definir la globalización

Un fantasma obsesiona a los gobiernos del mundo: el espectro de la globalización. Algunos argumentan que las fuerzas predatorias del mercado impiden que los gobiernos bienintencionados protejan a sus poblaciones frente a los depredadores que acechan más allá de sus fronteras. Otros replican que las fuerzas benignas del mercado evitan realmente que los gobiernos predatorios esquilmén a sus ciudadanos. Aunque no coincidan en su identificación del enemigo, ambas posturas llegan a la misma conclusión: mercados omnipotentes equivalen a políticos impotentes. En realidad, esa expresión se ha convertido en uno de los clichés de nuestro tiempo. Pero, ¿es cierto que los gobiernos son más débiles y menos importantes que nunca? ¿Ha de ser la globalización, por definición, la Némesis del gobierno nacional?

La globalización es un viaje. Pero se trata de un viaje hacia un destino inalcanzable: "el mundo globalizado". Una economía "globalizada" podría definirse como aquella en que ni la distancia ni las fronteras nacionales obstaculizan las transacciones económicas. En ese mundo, los costos de transporte y comunicaciones no existirían y los obstáculos creados por las diferentes jurisdicciones nacionales se habrían desvanecido. Huelga decir que el mundo en que vivimos no coincide con esa descripción ni coincidirá nunca, puesto que muchas de las cosas que transportamos (incluidos nosotros mismos) son materiales.

Este viaje globalizador no es nuevo. Durante los últimos cinco años, los cambios tecnológicos han reducido progresivamente los obstáculos a la integración internacional. Por ejemplo, las comunicaciones trasatlánticas han pasado por las fases de navegación a vela, barcos de vapor, telégrafo, teléfono, aviación comercial y, por último, Internet. Sin embargo, los Estados no se han debilitado ni han perdido importancia durante esa odisea. Al contrario, en los países con economías más avanzadas e integradas internacionalmente, la capacidad de los gobiernos para aplicar impuestos y redistribuir las rentas, reglamentar la economía y controlar la actividad de sus ciudadanos ha aumen-

tado hasta un nivel que resulta irreconocible. Ese proceso ha sido especialmente característico del pasado siglo.

Sin embargo, subsiste el interrogante de si es probable que la forma actual de globalización tenga repercusiones distintas a las del pasado. En realidad, es muy posible, ya que numerosos factores distinguen nuestra aventura globalizadora de las anteriores y podría producir otros resultados. Entre las diferencias cabe mencionar la mayor rapidez de las comunicaciones, la liberalización de los mercados y la integración mundial de la producción de bienes y servicios. Sin embargo, contra lo que suele pensarse, la forma moderna de globalización no significará el final del Estado-nación moderno.

El pasado como preámbulo

La creciente integración actual de la economía mundial no carece de precedentes, al menos en lo que respecta al intercambio de bienes, capital y personas. Tendencias similares tuvieron lugar a finales del siglo XIX y principios del XX.

En primer lugar, la proporción de la producción mundial que es objeto de comercio en los mercados internacionales no es muy superior actualmente a lo que era en los años previos a la Primera Guerra Mundial. El comercio tenía una importancia comparable en 1910, cuando la relación entre los intercambios comerciales (exportaciones e importaciones de mercancías) y el PIB alcanzó niveles sin precedentes en varias economías avanzadas. Posteriormente, el comercio mundial se desmoronó durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, pero desde entonces ha crecido con más rapidez que la producción. El porcentaje de la producción mundial objeto de comercio internacional aumentó del 7 por ciento, aproximadamente, en 1950 a más del 20 por ciento a mediados del decenio de 1990; en consecuencia, las tasas de comercio han aumentado en casi todas las economías avanzadas. En el Reino Unido, por ejemplo, las exportaciones y las

importaciones sumaron el 57 por ciento del PIB en 1995, en comparación con el 44 por ciento en 1910; en el caso de Francia, la proporción fue del 43 por ciento en 1995 en comparación con el 35 por ciento en 1910; y en el de Alemania, del 46 por ciento frente al 38 por ciento en los mismos años. Sin embargo, la tasa de comercio del Japón era realmente más baja en 1995 que en 1910. En realidad, de las cinco mayores economías actuales, sólo en los Estados Unidos el comercio tiene un peso en la producción notablemente mayor que el que tenía hace un siglo, ya que la proporción ha pasado del 11 por ciento en 1910 al 24 por ciento en 1995. Ese dato puede contribuir a explicar por qué la globalización es más polémica para los estadounidenses que para las personas de otros muchos países.

En segundo lugar, a finales del siglo XIX, muchos países habían ya abierto sus mercados de capitales a las inversiones internacionales, antes de que éstas se derrumbasen también durante el período de entreguerras. Expresadas como porcentaje del PIB, las inversiones de capital británicas en el extranjero -con un promedio del 4,6 por ciento del PIB entre 1870 y 1913- alcanzaron niveles sin parangón en las grandes economías contemporáneas. Más revelador es el hecho de que la correlación entre las inversiones y el ahorro internos (que permite conocer en qué medida el ahorro permanece dentro de un país) fue más baja entre 1880 y 1910 que en cualquier período posterior.

Sin embargo, existen diferencias históricas. Aunque la actual movilidad de capitales tiene precedentes en el período anterior a la Primera Guerra Mundial, la composición de los flujos de capital ha cambiado. Actualmente, el capital a corto plazo es mucho más móvil que nunca. Además, las corrientes a largo plazo están ahora compuestas de elementos algo distintos a los de períodos anteriores. A principios del siglo XX, las inversiones adoptaban la forma de activos tangibles, más que intangibles. Por entonces, las inversiones de cartera predominaban sobre las inversiones directas (tendencia que se invirtió a partir de la Segunda Guerra Mundial); en la actualidad, las acciones han cobrado importancia relativa hasta igualar prácticamente a las obligaciones. Y por último, antes de 1914, las inversiones directas eran realizadas sobre todo por empresas que colocaban capitales en la minería y el transporte, mientras que actualmente predominan las empresas multinacionales que destinan una gran proporción de sus inversiones a los servicios.

Las altas corrientes de inmigración actuales tampoco tienen precedentes. Según los economistas Paul Hirst y Graham Thompson, la época en que se registraron mayores migraciones masivas voluntarias fue el pasado siglo, a partir de 1815. Unos 60 millones de personas abandonaron Europa y pasaron a América, Oceanía y África Meridional y Oriental. Otros 10 millones emigraron voluntariamente de Rusia a Asia central y Siberia. Un millón pasó de Europa Meridional a América del Norte. Aproximadamente, 12 millones de chinos y 6 millones de japoneses dejaron sus países y emigraron a Asia Oriental y Meridional. Y un millón y medio de personas abandonaron la India para establecerse en Asia Sudoriental y África Sudoccidental.

Los movimientos de población alcanzaron su punto álgido durante el decenio de 1890. En esos años, los Estados Unidos absorbieron un número de inmigrantes suficiente para aumentar la población nacional en un 9 por ciento respecto del comienzo del decenio. En la Argentina, el incremento experimentado en el decenio de 1890 fue del 26 por ciento; y en Australia, del 17 por ciento. Europa proporcionó gran parte de esa población: el Reino Unido cedió el 5 por ciento de su población, España el 6 por ciento, y Suecia el 7 por ciento. En cambio, en el decenio de 1990, los Estados Unidos fueron el único país del mundo con una elevada tasa de inmigración, procedente sobre todo del mundo en desarrollo, más que de Europa. La llegada de esos inmigrantes sólo aumentó la población en un 4 por ciento.

Como se desprende de esos datos, a pesar de los numerosos cambios económicos que han tenido lugar a lo largo del último siglo, ni los mercados de bienes y servicios ni los de factores de producción parecen mucho más integrados de lo que estaban hace 100 años. Aparentemente, esa integración es mayor en el caso del comercio, al menos en los países de elevados ingresos; no lo es tanto respecto del capital -sobre todo, del capital a largo plazo- a pesar de los importantes cambios experimentados en la composición de las corrientes de capital; y es mucho menor en lo que se refiere a la mano de obra.

Así pues, ¿por qué creen tantas personas que actualmente está ocurriendo algo excepcional? La respuesta reside en las dos fuerzas motrices del cambio económico contemporáneo: la reducción de los costos de transporte y comunicaciones, por una parte, y la liberalización de las políticas económicas, por otra.

La revolución tecnológica

Los avances tecnológicos y de infraestructura redujeron de modo sustancial y constante los costos de transporte y comunicaciones a lo largo del siglo XIX y principios del XX. El primer cable telegráfico trasatlántico se tendió en 1866. Al iniciarse el siglo, todo el mundo estaba conectado por telégrafo, y el tiempo requerido para establecer comunicaciones pasó de meses a minutos. El costo de una llamada telefónica de tres minutos de Nueva York a Londres, al precio actual, se redujo de 250 dólares en 1930 a unos pocos centavos en la actualidad. En los últimos años, el número de líneas telefónicas que cruzan el Atlántico se ha disparado de 100.000 en 1986 a más de 2 millones en la actualidad. El número de ordenadores conectados a Internet ha pasado de 5.000 en 1986 a más de 30 millones en la actualidad.

Así pues, la obtención y difusión de información ha experimentado una revolución que ha reducido drásticamente el costo de desplazamiento de los objetos materiales. Pero esas impresionantes mejoras de las comunicaciones, aunque son importantes, lo único que hacen es dar continuidad a las tendencias iniciadas con los primeros cables submarinos tendidos en el último siglo. Además, las distancias siguen imponiendo costos al transporte y a las comunicaciones que hacen que la geografía tenga importancia en términos económicos. Algunos servicios importantes no pueden prestarse aún desde lejos.

Sin embargo, durante el último siglo, la reducción de los costos de las comunicaciones y del transporte han hecho pensar en una mayor integración. Pero si la experiencia histórica demuestra algo, es que la integración no obedece a factores tecnológicos. Si así fuese, la integración habría avanzado ininterrumpidamente durante los dos últimos siglos. Sin embargo, a pesar del continuo descenso de los costos del transporte y de las comunicaciones en la primera mitad del siglo XX, la integración invirtió de hecho su tendencia.

La política, y no la tecnología, ha determinado la amplitud y el ritmo de la integración económica internacional. Si las innovaciones en los transportes y las comunicaciones avanzaron en el sentido de una integración económica mundial a lo largo del último siglo y medio, la política no siguió ese rumbo, lo que fue decisivo. Por esa causa, el crecimiento del potencial de integración económica ha ido, desde finales del siglo XIX, muy por delante del prog-

reso de integración en sí. La globalización ha de recorrer todavía un largo camino, si se le permite hacerlo

Optar por la globalización

La globalización no es un destino, sino una opción. En realidad, es una opción para mejorar el bienestar económico de una nación, y la experiencia muestra que la apertura del comercio y de la mayor parte de las corrientes de capital enriquece a la mayoría de los ciudadanos a corto plazo y a casi todos ellos a largo plazo. (Sin embargo, es conveniente aplicar impuestos a las entradas de capital a corto plazo en las economías de mercado emergentes, en particular durante los períodos de transición, para completar la integración financiera.) Pero si la integración es una opción voluntaria, más que un destino ineluctable, no puede convertir a los Estados en entidades impotentes, ya que su fuerza radica en las opciones que eligen.

Entre 1846 y 1870, la liberalización se extendió desde el Reino Unido al resto de Europa. El proteccionismo, que nunca se había debilitado en los Estados Unidos, retornó a la Europa continental a partir de 1878 y alcanzó su nivel máximo en el decenio de 1930.

Sólo en la época de posguerra, comenzó una nueva era de integración económica mundial: desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el decenio de 1970, únicamente los países avanzados redujeron sus obstáculos comerciales. En cambio, durante los dos últimos decenios, se ha consolidado una liberalización sustancial en todo el mundo. A finales del decenio de 1990, ningún gobierno de países económicamente significativos se hallaba aún comprometido con el proteccionismo.

Este ciclo histórico es también evidente en las inversiones internacionales de capital. Los mercados de capitales se mantuvieron abiertos durante el siglo XIX y principios del XX, debido en parte a que los gobiernos carecían de medios para controlar los flujos de capitales. Entre 1914 y 1945, los gobiernos adquirieron y poco a poco fueron consolidando esa capacidad de control, y empezaron a cerrar progresivamente sus mercados de capitales. Posteriormente, la liberalización de las corrientes de capital empezó en unos cuantos países avanzados en los decenios de 1950 y 1960. Pero la gran oleada liberalizadora no comenzó en serio hasta finales del decenio de 1970,

en que se extendió a los países de elevados ingresos, a gran parte del mundo en desarrollo y, para finales del decenio de 1990, a los antiguos países comunistas. A pesar de las frecuentes crisis financieras de ese período, la tendencia se ha mantenido invariable.

En cuanto a la política monetaria, el mayor cambio ha consistido en el abandono del patrón-oro del período 1870-1914 en favor de las monedas flotantes actuales. La estabilidad cambiaria a largo plazo inherente al patrón-oro favoreció los flujos de capital a largo plazo, y en particular el financiamiento por emisión de obligaciones, más eficazmente que la inestabilidad monetaria contemporánea. Las vastas corrientes de capital a corto plazo de la actualidad no sólo no son consecuencia de la inestabilidad cambiaria, sino una de sus causas.

Sin embargo, en la primera parte del último siglo, el control gubernamental de los movimientos de personas en busca de empleo se hizo más estricto casi por doquier. Con excepción de la política de libre inmigración mantenida por los miembros de la Unión Europea (UE), los controles de inmigración son, en general, mucho más estrictos ahora que hace 100 años.

El cambio de política que más ha contribuido a la integración mundial es el aumento del número de instituciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. Del mismo modo que las empresas multinacionales organizan actualmente intercambios privados, las instituciones mundiales organizan y someten a disciplinas los aspectos internacionales de las políticas nacionales. Instituciones tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la UE y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte sustentan la cooperación entre los Estados y consolidan sus compromisos de liberalizar la política económica. El siglo XIX conoció un mundo de política unilateral y discrecional. En cambio, el mundo de finales del siglo XX se rige por políticas multilaterales e institucionalizadas.

Pros y contras para los gobiernos

Curiosamente, la tecnología que, en teoría, conduce sin remedio a la globalización permite al Estado ejercer una mayor vigilancia, en particular sobre las personas, con más facilidad que hace un siglo. En realidad, ese es el

mundo en que vivimos: un mundo en que los movimientos de capital son bastante libres y se mantienen (aunque cada vez menos) restricciones al comercio de bienes y servicios, pero se ejerce un control estricto sobre el movimiento de las personas.

Por otra parte, las economías nunca son totalmente abiertas o totalmente cerradas. La apertura exige que los gobiernos hagan menos estrictos tres tipos de controles económicos: los relativos a los flujos de capital, a los bienes y servicios y a las personas. La liberalización de uno de ellos no requiere ni siempre origina la liberalización en los otros. La libre circulación de bienes y servicios hace más difícil, pero no imposible, la reglamentación de los flujos de capital; las inversiones extranjeras directas pueden circular sin problemas a través de obstáculos nacionales al comercio de mercancías. Sigue siendo más fácil el libre comercio y la supresión de controles respecto de los movimientos de capital, pero se reglamenta, sin embargo, el movimiento de las personas.

Por tanto, las preguntas importantes se refieren a los pros y los contras a que se enfrentan los gobiernos que han optado por cierto grado de integración económica internacional. ¿Hasta qué punto se sentirán limitados los gobiernos una vez que han optado por la apertura?

Tres aspectos fundamentales

Con frecuencia, se percibe la globalización como un proceso que destruye la capacidad de los gobiernos para hacer lo que desean o necesitan, en particular en los sectores fundamentales de los impuestos, el gasto público para la redistribución de la renta, y la política macroeconómica. Pero, ¿coincide esa impresión con la realidad?

A decir verdad, no existe ningún dato que permita concluir que los Estados no pueden seguir recaudando impuestos. Al contrario, en 1999, los gobiernos de la UE gastaron o redistribuyeron, como promedio, el 47 por ciento de su PIB. En un importante libro recién publicado por Vito Tanzi, del FMI, y Ludger Schuknecht, del Banco Central Europeo, se insiste en ese aspecto. A lo largo del siglo XX, la proporción de gasto público de los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aumentó, en promedio, desde la octava parte hasta casi la mitad del PIB. En algunos paí-

ses de altos ingresos, tales como Francia y Alemania, esas proporciones fueron más elevadas que nunca.

Hasta ahora, ha sido la resistencia electoral, y no la globalización, lo que ha limitado más significativamente el aumento de los impuestos. Tanzi sostiene que esa situación va a cambiar, y opina que la recaudación de impuestos se está haciendo más difícil debido a la existencia de una larga lista de "termitas fiscales" que socavan los cimientos de los regímenes tributarios: el incremento de las compras transfronterizas, la mayor movilidad de la mano de obra calificada, el crecimiento del comercio electrónico, la expansión de los paraísos fiscales, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la mayor presencia de intermediarios, el incremento del comercio dentro de las empresas multinacionales y la posibilidad de sustituir las cuentas bancarias por dinero electrónico incorporado a "tarjetas inteligentes".

La lista es impresionante. Que los gobiernos la toman en serio se pone de manifiesto en la atención que los dirigentes de la OCDE y de la UE dedican a la "competencia fiscal nociva", al intercambio de información y a las repercusiones del comercio electrónico. Los gobiernos, al igual que los miembros de cualquier otro sector, están formando un cártel para poner freno a lo que consideran "competencia ruinosa" en materia de impuestos. Esa sensación de amenaza ha aumentado a raíz de varios cambios del régimen fiscal debidos a la globalización: el incremento de la movilidad de las personas y del dinero, la mayor dificultad para obtener información sobre los ingresos y los gastos, y las repercusiones de Internet en los intercambios y en la recopilación de información.

Sin embargo, no ha de exagerarse la amenaza de competencia a que se enfrentan los gobiernos. Las repercusiones fiscales de la movilidad de la mano de obra, del capital y del gasto se han puesto ya de manifiesto en las jurisdicciones locales facultadas para fijar sus propios tipos impositivos. Incluso los gobiernos locales pueden aplicar impuestos más altos que sus vecinos, siempre que conlleven el acceso a determinados recursos u ofrezcan un equipamiento a nivel local que los residentes deseen y utilicen. En otras palabras, la tributación diferenciada es posible si existen, como mínimo, algunos costos de transporte, y siempre los hay.

Esos costos crecen con el tamaño geográfico de una jurisdicción, que influye así fuertemente en la capacidad del

gobierno local para recaudar impuestos. Los ingresos del capital móvil son los más difíciles de gravar, mientras que los relativos a la tierra y la mano de obra inmóvil son los más fáciles. Los ingresos de las sociedades pueden gravarse si se basan en recursos específicos de esa jurisdicción, sean naturales o humanos. El gasto puede también gravarse más en una jurisdicción que en otra, pero no si los costos de transporte son muy bajos (ya sea porque las distancias son cortas o porque el valor de los productos depende de los costos). Análogamente, es difícil gravar los ingresos personales si las personas pueden vivir en jurisdicciones de fiscalidad baja y disfrutar del equipamiento de otras con fiscalidad alta.

Así pues, la supresión de los obstáculos legales a la movilidad limita, pero no anula, la capacidad de algunas jurisdicciones para aplicar impuestos mucho más altos que otras. El nivel máximo de los impuestos locales más altos aumenta cuando los recursos o actividades imposables se mantienen relativamente inmóviles o la jurisdicción proporciona determinado equipamiento de calidad sólo para esa zona.

Es poco probable que la movilidad internacional de las personas y las mercancías llegue a parecerse al tipo de movilidad existente entre los estados de los Estados Unidos. Los obstáculos legales, lingüísticos y culturales mantendrán los niveles de migración transfronteriza muy por debajo de los niveles de movimiento existentes dentro de un país. Puesto que los impuestos sobre la renta del trabajo y sobre el gasto son la principal fuente de ingresos fiscales, la base de los ingresos de un país moderno parece bastante segura. Por supuesto, aunque la movilidad algo mayor resultante de la globalización hace más difícil a los gobiernos la obtención de información acerca de las propiedades y del gasto de sus residentes en el extranjero, encubrir el movimiento físico, el consumo o los ingresos sigue siendo una tarea muy compleja.

El tercer aspecto importante de la globalización, es decir, Internet, puede tener notables repercusiones en la recaudación de impuestos. Stephane Buydens, de la OCDE, señala acertadamente que Internet afectará ante todo a cuatro sectores principales: los impuestos sobre el gasto, los acuerdos fiscales, la fijación de los precios internos de las empresas multinacionales, y la administración de los impuestos.

Las transacciones basadas únicamente en Internet -descarga de películas, soporte lógico o música- son difíciles de gravar. Pero cuando se utiliza Internet para comprar bienes tangibles, los gobiernos pueden aplicar impuestos, siempre que los proveedores cooperen con las autoridades fiscales o sus correspondientes jurisdicciones. En la medida en que esos proveedores sean grandes sociedades por acciones, como es frecuente, esa cooperación puede ser más fácil de obtener de lo que con frecuencia se supone.

A veces también es difícil localizar un servidor de Internet. Si no es posible hacerlo, ¿cómo imponer la tributación y aplicar los acuerdos fiscales? Problemas similares se plantean en relación con la capacidad de las sociedades multinacionales para aplicar precios inferiores a los de mercado a sus filiales en el extranjero (la denominada "fijación de precios de transferencia" dentro de las multinacionales), práctica que crea incertidumbre en cuanto a la forma y el país en que se debe imponer la tributación. Esa situación hipotética parece indicar que tal vez haya que modificar, o incluso reestructurar radicalmente, los conceptos clásicos sobre la tributación de las sociedades.

Por lo tanto, la conclusión general es que la liberalización económica y los avances tecnológicos harán significativamente más difícil la recaudación de impuestos. Tal vez sea necesario remodelar parcialmente los impuestos sobre el gasto y reestructurar radicalmente o incluso abandonar la imposición de los beneficios de las sociedades. Por último, la capacidad de los gobiernos para aplicar impuestos que no guarden relación con los servicios prestados puede verse más limitada que antes.

No obstante, es fácil que se exageren las repercusiones de esos cambios. La tributación por las rentas de las sociedades rara vez es superior al 10 por ciento de los ingresos, mientras que los impuestos sobre la renta y el gasto son los pilares universales del sistema fiscal. Ni siquiera los elevados impuestos escandinavos obligan a las personas calificadas a emigrar en número considerable. La gente seguirá pagando de buen grado por el disfrute de escuelas o transportes públicos de alta calidad. En realidad, uno de los fenómenos más inexplicables de la Europa moderna es que los países escandinavos, con sus altos impuestos y su voluminoso gasto, se sitúe en cabeza de la "nueva economía".

Los gobiernos utilizarán también el intercambio de información y otras formas de cooperación para mantener los

ingresos, e incluso pueden considerar la posibilidad de establecer acuerdos internacionales sobre impuestos mínimos. Esos acuerdos obligarán, sin duda, a las sociedades cotizadas en bolsa que siguen dominando las transacciones, sea en línea o de otro modo, a cooperar con las autoridades fiscales. Pero no se eliminará la competencia entre gobiernos, ya que los países poderosos que ofrecen entornos con imposición y gasto relativamente bajos desearán mantenerlos.

El factor decisivo es que la apertura de las economías y el florecimiento de nuevas tecnologías refuerzan las limitaciones que ya se han desarrollado en el marco de la política interna. Los gobiernos nacionales se están asemejando, en cierto modo, a gobiernos locales. El resultado no será necesariamente una función de un gobierno mínima. Pero los gobiernos, al igual que otras instituciones, se verán forzados a compensar a quienes pagan sus servicios.

Mientras tanto, los gobiernos podrán continuar redistribuyendo los ingresos en la medida en que los ciudadanos y empresas sujetos a una fiscalidad más elevada no puedan -o no deseen- eludir el pago de impuestos. En realidad, si los impuestos se utilizan para financiar lo que se consideran beneficios específicos de la ubicación, tales como la redistribución de las rentas o el gasto en bienestar, es probable que los contribuyentes estén decididos a pagar, quizás porque se consideran beneficiarios, temen convertirse ellos mismos en indigentes o valoran la seguridad resultante de vivir entre personas que no están en la miseria. Los contribuyentes pueden también abrigar un sentimiento de obligación moral hacia los desfavorecidos, que parece más fuerte en las sociedades pequeñas y homogéneas. También es posible que, simplemente, no puedan eludir o evitar el pago de esos impuestos sin establecerse físicamente fuera de la jurisdicción. Por todas esas razones, sigue siendo perfectamente posible mantener un alto nivel de imposición redistributiva. La limitación no está en la globalización, sino en la disposición del electorado a tolerar unos impuestos altos.

Por último, aunque no por ello menos importante, algunos observadores argumentan que la globalización limita la capacidad de los gobiernos para gestionar el déficit fiscal y aplicar una política monetaria inflacionaria. Pero la política macroeconómica se halla siempre expuesta a la reacción del sector privado, con independencia de que el mercado de capitales esté integrado internacionalmente.

Si un gobierno aplica una política inflacionaria coherente, los tipos de interés nominales a largo plazo subirán, en parte para contrarrestar la inflación y en parte para dar seguridad a los obligacionistas frente al riesgo de inflación. Análogamente, si un gobierno depende de la imprenta para financiar su actividad, la consecuencia será la conversión del dinero en mercancías, servicios y activos que, a su vez, generarán inflación.

Dentro de un país, esas reacciones puedan ser lentas. Un gobierno puede mantener una política inflacionaria durante un largo período e impulsar la economía; es posible que el precio no se pague durante muchos años. Entonces, ¿de qué le sirve al país estar abierto a los flujos de capital internacional? El cambio más importante consiste en que, casi con toda probabilidad, los acreedores del gobierno se tornarán más apremiantes y exigentes, porque tienen más alternativas. Esa respuesta se plasmará con frecuencia en el derrumbamiento del tipo de cambio, como ocurrió en Asia oriental en 1997 y 1998.

La importancia continua de los Estados

Un país que opta por la integración económica internacional acepta implícitamente la limitación de sus acciones. Sin embargo, la idea de que esa restricción reduce la capacidad de imposición, reglamentación o intervención del Estado es errónea. Más bien, la integración económica internacional acelera las respuestas del mercado a la política al aumentar la gama de opciones alternativas a disposición de los afectados. Existen también poderosas razones para creer que las limitaciones impuestas por la globalización a los gobiernos (o aceptadas voluntariamente por ellos) son, en conjunto, beneficiosas.

Por ejemplo, la creencia de que la mayoría de los gobiernos tratan desinteresadamente de potenciar al máximo el bienestar es ingenua. La integración económica internacional crea competencia entre los gobiernos, y ni siquiera los países que se oponen frontalmente a la integración pueden sobrevivir con economías no competitivas, como puso de manifiesto el destino de la Unión Soviética. Esa competencia limita la capacidad de los gobiernos para actuar de forma predatoria y aumenta los motivos para proporcionar servicios valorados positivamente por quienes pagan el grueso de los impuestos.

Otra razón para congratularse por las limitaciones es que las restricciones que un gobierno impone a sus acciones futuras aumenta la fe del sector privado en los compromisos, incluso desinteresados, de ese gobierno. Una cuenta de capital abierta conlleva una limitación de ese tipo. Otro factor limitativo son los tratados con los demás gobiernos, como los suscritos en la OMC, ya que son acuerdos con partes privadas poderosas. Incluso China ha llegado a reconocer los beneficios económicos que pueden reportar los compromisos internacionales de ese tipo.

La sugerencia de que la globalización hace innecesarios los Estados es incluso menos creíble que la idea de que los torna impotentes. En todo caso, sería cierta la idea contraria, por no menos de tres motivos. En primer lugar, la capacidad de una sociedad para aprovechar las oportunidades que ofrece la integración económica internacional depende de la calidad de bienes públicos tales como los derechos de propiedad intelectual, la honradez de la administración pública, la seguridad personal y la educación básica. En particular, sin un marco jurídico adecuado, la gama de contratos potencialmente rentables se reduce enormemente. Este aspecto puede parecer trivial, pero muchas economías en desarrollo no han logrado esas indispensables condiciones previas de eficacia.

En segundo lugar, el Estado determina normalmente la identidad personal. El sentido de pertenencia a un grupo es parte de la sensación de seguridad de la gente y un valor que la mayoría de las personas no quieren perder, ni siquiera en la era de la globalización. Quizás no deba sorprender que algunas de las economías integradas con mejores resultados sean pequeños países homogéneos con un fuerte sentido de la identidad colectiva.

En tercer lugar, el gobierno internacional depende de la capacidad de los distintos Estados para proporcionar y garantizar la estabilidad. El fundamento del orden internacional es el Estado territorial con su monopolio del poder coercitivo dentro de su jurisdicción. El ciberespacio no cambia esa situación: en último término, las economías son administradas por seres humanos con una presencia física y, en definitiva, una ubicación física.

La globalización no hace innecesarios los Estados. Al contrario, para aprovechar las oportunidades que brinda la integración internacional, las personas necesitan la presencia de Estados en ambos extremos de sus transacciones. Los Estados malogrados, desordenados, débiles y

corruptos se evitan como agujeros negros del sistema económico mundial.

Entonces, ¿qué supone la globalización para los Estados? En primer lugar, la política determina a la larga el ritmo y la profundidad de la integración económica internacional. Para cada país, la globalización es tanto una opción como un destino. En segundo lugar, en algunos aspectos importantes -especialmente el régimen monetario, la cuenta de capital y, por encima del todo, la movilidad de la mano de obra del país-, los apoyos de política que ofrece la integración son menos completos que hace un siglo. En tercer lugar, los países optan por la integración porque ven sus ventajas. Una vez hecha la elección, el grado concreto de integración internacional impone limitaciones a la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos, redistribuir las rentas e influir en las condiciones macroeconómicas. Pero no se debe dar excesiva importancia a esas limitaciones, cuyos efectos son, con frecuencia, beneficiosos. En cuarto lugar, la integración económica internacional aumenta las repercusiones de la diferencia entre buenos y malos Estados, es decir, entre los Estados que

estén al servicio del bien público y los que favorezcan intereses privados predatorios, incluidos los de los gobernantes.

Por último, a medida que la economía mundial sigue integrándose y las corrientes transfronterizas cobran importancia, es preciso mejorar el gobierno mundial. Ese gobierno no se establecerá a expensas del Estado, sino más bien como expresión de los intereses que el Estado encarna. Como fuente de orden y fundamento del gobierno, el Estado seguirá siendo en el futuro tan eficaz e indispensable como siempre.

Martín Wolf es redactor jefe adjunto y jefe de análisis económico del Financial Times. El presente documento se basa en el texto "The Nation State in a Global World", presentado en el Coloquio Harry Oppenheimer sobre la Globalización, que se celebró, con financiación del Ernest Oppenheimer Memorial Trust, en Stellenbosch (Sudáfrica), en febrero de 2000. En el número del invierno de 2001 de Cato Journal se publicarán pasajes de ese texto.

ANEXO II

COMERCIO, DESARROLLO Y DEMOCRACIA: NECESIDAD DE REFORMAR LA OMC

Alocución de Mike Moore al Parlamento Europeo, abril de 2001

Está en su apogeo un gran debate sobre la forma de promover -algunos dicen preservar- la democracia en un mundo en proceso de globalización. Aunque la democracia sigue arraigada en las comunidades locales y los Estados nacionales, existe un número creciente de cuestiones que requieren atención y medidas a nivel mundial. Los gobiernos saben que no pueden servir eficazmente a sus pueblos y atender sus intereses sin la cooperación de otros. No pueden asegurar la pureza del aire y la limpieza del medio ambiente, poner en marcha una línea aérea, organizar un sistema fiscal, combatir el crimen organizado o hacer frente a las calamidades de nuestro tiempo -el sida, el cáncer o la pobreza- sin la cooperación de otros gobiernos e instituciones internacionales.

Gran parte del último siglo y la centuria anterior se rigieron por la coerción. Pero creo que actualmente nos hallamos en un mundo mejor, basado en la persuasión. Sin duda, sigue siendo un mundo imperfecto, pero representa una enorme mejora respecto de épocas anteriores. Y ello se debe a la sabiduría de hombres y mujeres con visión de futuro que establecieron instituciones internacionales y negociaron importantes tratados como la Carta de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Derecho del Mar o el Tratado Antártico, valiosos instrumentos para impulsar los comportamientos civilizados. Permítanme añadir que, lejos de reducir la autoridad del Estado nacional, esas instituciones y esos mecanismos impulsan y garantizan la soberanía de las naciones al poner freno a los comportamientos agresivos unilaterales de los Estados, especialmente de los más poderosos. En mi condición de no europeo y ciudadano de una pequeña nación, como es Nueva Zelanda, quizás veo las cosas de modo algo distinto. Pero, a mi entender, las instituciones internacionales no constituyen una amenaza para la autoridad del Estado, sino una garantía. Permítanme añadir también que los pequeños participantes son los que más necesitan la existencia de leyes y sistemas de normas.

La actual iniciativa de la OMC de estrechar relaciones con los parlamentarios es reflejo de mi experiencia y convicciones personales. Los funcionarios públicos electos son

representantes de la sociedad civil sujetos a evaluación, responsabilización y destitución. Existen unas cuantas personas, en su mayoría pertenecientes a organizaciones no gubernamentales de países ricos, al mundo universitario y a la burocracia internacional que disienten de esa proposición y alegan que su grupo de interés o de presión posee más miembros que el partido gobernante. A veces esa alegación es cierta (aunque para nosotros tiene otro significado). Algunos han afirmado también que vivimos en una era posindustrial y posrepresentativa. En una reunión a la que asistí recientemente, un funcionario internacional manifestó que ellos son ahora los verdaderos representantes del pueblo, en virtud de sus contactos con la sociedad civil (hizo referencia a la escasa participación electoral y a la pobre opinión que muchas personas tienen de los políticos). Quiero indicar que esa actitud es poco sana y muy peligrosa, pero requiere que la examinemos a fondo. En la Carta de las Naciones Unidas se dice "Nosotros los pueblos", no "Nosotros los gobiernos". En algunos países, que carecen de impulso e instituciones democráticas, es cierto que los gobiernos han sido represivos y, en unos pocos de ellos, cuyo número se ha reducido a lo largo de los últimos 20 años, han actuado como enemigos de sus verdaderos señores, es decir, del pueblo. Y también es cierto que se ha castigado a personas heroicas y a sus partidarios, pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, por su creencia en la libertad y en el derecho a elegir. Pero cuando los pueblos son libres optan por crear partidos políticos y tratan de alcanzar el poder mediante elecciones. Esa es la verdadera esencia de la sociedad civil.

Los sistemas y los partidos políticos funcionan mejor cuando son abiertos y transparentes y fomentan la participación más amplia posible en la formulación de políticas, sean relativas a la OMC o a las prioridades nacionales. Las democracias más maduras y los gobiernos y partidos políticos eficaces funcionan de esa forma.

Mientras que los gobiernos han ido cediendo algunas limitadas funciones a las instituciones, los tratados o los acuerdos internacionales, no ha habido una evolución y

reorientación correlativas de la supervisión política. Es necesario que exista una respuesta integral y coherente al gobierno internacional, ya que muchas personas se sienten ajenas al poder y a la participación. El proceso de globalización ha agudizado su ansiedad. La globalización no es algo nuevo, ni es una política, sino un proceso que está desarrollándose desde el origen de los tiempos. Algunos historiadores sostienen que el comercio se halla actualmente al mismo nivel, más o menos, que tenía al iniciarse el pasado siglo. Y es indudable que, hace 100 años, había un mayor movimiento transfronterizo de personas que actualmente.

¿Dónde está la diferencia? En general, la globalización se ha acelerado. Y el auge informativo y tecnológico ha permitido a las personas tomar conciencia del mayor ritmo de globalización y de sus repercusiones. Eso es bueno. Vivimos en una época en que la democracia ha prosperado, y en que los votantes y consumidores exigen más información y control, una gestión más responsable y más participación.

El problema es cómo colaborar a nivel internacional en beneficio de la gente corriente de cualquier parte. La OMC está en el mismo núcleo de ese debate.

No debe sorprendernos. El comercio internacional es una cuestión importante que excede de los límites fronterizos. Sobre todo en la actualidad, ya que la política comercial roza temas sensibles como los relativos al medio ambiente y a la inocuidad de los alimentos, que se están convirtiendo en el elemento básico de la política en la época posterior a la Guerra Fría. Y la OMC, con su profusión de acuerdos ambiciosos y de gran alcance y su mecanismo de solución de diferencias excepcionalmente vinculante, constituye un instrumento especialmente avanzado de cooperación internacional.

No me cabe duda de que la OMC constituye una fuerza para el bien en el mundo. Una mirada a la historia nos muestra que los últimos cinco años de liberalización del comercio son incomparablemente mejores que la pesadilla proteccionista del decenio de 1930. En realidad, el último medio siglo ha sido testigo de una prosperidad y un crecimiento sin precedentes, y se ha hecho más para combatir la pobreza en esos 50 años que en los 500 anteriores.

Permítanme poner algunos ejemplos importantes. Desde 1980, las tasas de mortalidad infantil se han reducido a la mitad en los países en desarrollo; las tasas de malnutri-

ción han descendido en un 33 por ciento; y la proporción entre niños escolarizados y niños sin escolarizar ha descendido aproximadamente de la mitad a la cuarta parte. Por otra parte, el número de familias rurales sin disponibilidad de agua salubre ha descendido de nueve de cada diez a la cuarta parte. Sólo en China, más de 150 millones de personas han abandonado su condición de extrema pobreza en los últimos diez años.

Permítanme añadir que, según muestra la experiencia y confirman los estudios, los países más abiertos al comercio crecen más deprisa que los que no mantienen esa apertura, y en consecuencia tienen menos pobreza y mejores empleos, hospitales y escuelas. Hace 30 años, Ghana tenía el mismo nivel de vida que Corea del Sur. Ahora, Corea del Sur forma parte de la OCDE. Hace 30 años, el Japón tenía la condición de país en desarrollo. ¡Qué homenaje a la apertura, la democracia y el libre comercio! Por ese motivo, durante los últimos 15 años, los países en desarrollo, uno tras otro han convertido la liberalización del comercio en piedra angular de sus políticas económicas.

Hace unos años tan sólo, el sistema multilateral de comercio mostró nuevamente su utilidad cuando contribuyó a mantener abiertos los mercados tras la crisis financiera que se inició en Asia y se extendió después a todo el mundo, con lo que se evitó una recesión mundial.

La pregunta que se plantea es si estamos pagando los indudables beneficios resultantes de la OMC con una inaceptable pérdida de democracia. Honradamente, no lo creo.

Y no lo creo por un motivo: todos los acuerdos de la OMC se alcanzan por consenso de sus 140 países Miembros. No tenemos consejo de seguridad. Cada país tiene derecho de veto, y no teme utilizarlo. En la mayor parte de los países, los Acuerdos de la OMC son ratificados posteriormente por los parlamentos nacionales electos.

Por supuesto, eso significa que, a veces, las operaciones llevan mucho tiempo al intermediario. Siendo tantas las partes interesadas (140 Miembros), los procesos son difíciles y laboriosos. Es como tratar de organizar un parlamento sin presidente, sin responsables de los grupos parlamentarios, sin partidos y sin límites de tiempo para las intervenciones. Pero es democrático y asegura la participación plena de todos los Miembros. Cuando un gobierno Miembro considera que otro no se atiene a las normas

que previamente ha ratificado, puede pedir que un grupo especial imparcial de la OMC arbitre la diferencia. Es un procedimiento muy similar a la interposición de una demanda ante un tribunal comercial para que decida si las partes respetan o no un contrato que han firmado. Una vez más, no hay en ello nada antidemocrático. Estoy seguro de que Kofi Annan desearía poder utilizar un mecanismo vinculante de solución de diferencias en los lugares conflictivos del mundo.

Ante todo, la OMC es una organización intergubernamental, por lo que, en principio, es responsable ante los pueblos a través de sus gobiernos. Pero también respondemos de nuestra gestión por otros cauces, por ejemplo, a través de los medios informativos; mediante nuestros contactos con la sociedad civil, los sindicatos, las empresas, los grupos de presión, las instituciones religiosas y las organizaciones no gubernamentales; y ante parlamentarios como ustedes.

Permítanme añadir algo acerca de las actividades en curso relativas a parlamentos y parlamentarios. La División de Relaciones Externas de la OMC atiende solicitudes de información de miembros de parlamentos casi a diario. Yo mantengo reuniones periódicas con parlamentarios y me impongo la obligación de intervenir ante las comisiones parlamentarias con la mayor frecuencia posible. He establecido contacto con asociaciones mundiales de parlamentarios como la Unión Parlamentaria Internacional y las asambleas regionales con objeto de informar a los interesados y lograr su participación. En los primeros tiempos de mi mandato, me dirigí a la Unión Parlamentaria Internacional y propuse la celebración de seminarios para explicar a los legisladores nuestra función, e insistir en que no dirigimos a los gobiernos, sino que son ellos quienes nos dirigen. También establecí contacto con organizaciones internacionales de alcance mundial tales como la Internacional Socialista, la Internacional Liberal y la Unión Democrática, interviniendo en sus conferencias y ofreciendo nuestros servicios.

Por supuesto, podemos hacer más. Siempre se puede hacer más. Pero veamos las alternativas. Una opción es suprimir la OMC. Algunos extremistas sugieren que si no existiese la OMC, no existiría la globalización. Si cada país estableciese en solitario sus leyes comerciales, no sería necesario que nos preocupásemos por las imperfecciones de la democracia internacional. Pero ya hemos recorrido ese camino. Antes de que transcurriese mucho tiempo,

los grupos de presión proteccionistas dominarían la situación. Y como sabemos desde el decenio de 1930, las políticas de empobrecer al vecino pronto acabarían empobreciéndonos a todos.

Otra opción es considerar el mundo como si fuera un Estado nacional a gran escala. Podrían celebrarse elecciones para un parlamento mundial e incluso para un gobierno mundial. Pero esa hipótesis no es realista, e incluso resultaría peligrosa, ya que con ella se lograría lo contrario de lo que sus partidarios proponen. No existe algo parecido a un electorado mundial. Los 350 millones de personas de Europa no aceptarían que los 1.300 millones de China impusieran constantemente la fuerza de sus votos. Tampoco es conveniente: la mayor parte de las decisiones que afectan a los ciudadanos de Nueva Zelanda siguen adoptándose mejor en Nueva Zelanda que a nivel mundial o regional.

Nuestras instituciones mundiales tienen 50 años de antigüedad. Tenemos ya cierta edad y sabemos que, al llegar a los 50, es prudente someterse a chequeos periódicos. Esas instituciones se establecieron tras el horror y las secuelas de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, que las políticas proteccionistas y los altos aranceles agudizaron e hicieron más letales. Las dos tiranías gemelas de nuestra época, el fascismo y el marxismo, cobraron impulso a raíz de ese hundimiento económico. Después vino la Segunda Guerra Mundial, cuyo desenlace trajo consigo el noble Plan Marshall, en virtud del cual los vencedores financiaron a los antiguos enemigos para convertirlos en futuros competidores. Al contrario de lo que se hizo en el Tratado de Versalles, se crearon las Naciones Unidas y sus numerosos organismos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el GATT.

Es ya tiempo de realizar un chequeo, una auditoría de nuestras instituciones mundiales. Creo en la estructura forjada tras la guerra. Pese a las imperfecciones de esas instituciones, el mundo sería menos estable y previsible y más peligroso sin ellas. Tenemos suerte de que grandes funcionarios como Kofi Annan y Jim Wolfensohn estén ahí para guiarnos con su sabiduría y su visión del futuro. Quizás podamos secundar sus esfuerzos, y también los míos, mediante la modernización de nuestras diversas estructuras de gestión.

La mejor opción es mejorar lo que ya tenemos. En mi caso, eso significa poner más empeño en volver a conec-

tar la OMC con la gente corriente. Parte de esa tarea corresponde a la Secretaría de la OMC (y tenemos en marcha importantes iniciativas). Pero sobre todo se trata de una tarea para los gobiernos. Así pues, ¿qué pueden hacer los Miembros de la OMC?

En primer lugar, creo que la OMC podría ser más abierta, a fin de que la gente pudiese juzgar si su gobierno está cumpliendo en Ginebra el mandato encomendado. (También creo que los debates sobre la transparencia que se llevan a cabo actualmente en Ginebra muestran que la mayoría de los Miembros comparten esa opinión.) Las normas de la OMC están a disposición del público, aunque quizás deberían estarlo también los argumentos y razonamientos que han determinado su formulación. (Pero no es función mía ni de la OMC hacer públicos los argumentos esenciales expuestos por un gobierno soberano en negociaciones sensibles.) Permítanme añadir que, de ese modo, damos a los enemigos de las 'sociedades abiertas' un martillo innecesario para que nos golpeen a causa de algunos aspectos de nuestra forma de pensar y proceder.

En segundo lugar, creo que muchos gobiernos podrían hacer más para informar a su población acerca de la OMC y sus actividades. Asimismo, podrían desarrollar mejores procedimientos para informar a los parlamentos y a los votantes sobre su labor en la OMC, exactamente como han hecho algunos miembros de la Unión Europea en relación con sus actividades en Bruselas.

En tercer lugar, podría ponerse más empeño en lograr la participación de los parlamentarios en la labor de la OMC. Creo que, si se les diese la oportunidad, los parlamentarios

podrían ayudar a los gobiernos a acortar distancias entre la OMC y los votantes mediante la celebración de audiencias públicas y la mayor participación del público en la formulación y aplicación de las políticas nacionales. Cabe añadir que los parlamentarios desempeñan ya una función muy importante en la OMC, ya que tienen la responsabilidad de ratificar nuestros acuerdos. Por supuesto, al hablar así no puedo prejuzgar hasta donde pueden o deben llegar las relaciones, ya que corresponde a los Miembros de la OMC decidir, y preservar con razón y celo sus prerrogativas.

Son algunas ideas. Me felicito por este debate y por el profundo análisis que supone. En la OMC tenemos muchos motivos para estar orgullosos. Y seremos aún más eficaces si se nos considera más abiertos y responsables. Quizás entonces logremos obtener más recursos de los Miembros que pueden proporcionarlos para ayudar a los Miembros más marginados. No sueño con tener el presupuesto del Fondo Mundial para la Naturaleza, que es tres veces superior al nuestro. Pero quizás algunos gobiernos podrían entregar la misma cantidad que conceden a algunas ONG. En la OMC, sólo hay dos funcionarios para atender las relaciones con la sociedad civil, los parlamentos, las ONG y las universidades.

Por último, permítanme someter de nuevo a su consideración la idea de que los dirigentes políticos deben pensar con arreglo a los problemas y dificultades de coherencia y jurisdicción entre sus instituciones -a fin de que las Naciones Unidas y sus organismos, el Banco Mundial, el FMI, la OIT y la OMC sirvan mejor a sus señores, es decir, a ustedes mismos. Y también a los señores de ustedes, es decir, al pueblo.

FICHA DESCRIPTIVA

La OMC

Sede en: Ginebra (Suiza)

Establecida el: 1º de enero de 1995

Creada por: las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994)

Miembros: 141 países (mayo de 2001)

Presupuesto: 134 millones de francos suizos para 2001

Personal de la Secretaría: 500 personas

Director General: Mike Moore

Funciones:

- . Administra los acuerdos comerciales de la OMC
- . Foro para negociaciones comerciales
- . Trata de resolver las diferencias comerciales
- . Supervisa las políticas comerciales nacionales
- . Proporciona asistencia técnica y formación a los países en desarrollo
- . Cooperación con otras organizaciones internacionales

Información adicional

Diez ventajas del sistema de comercio de la OMC y diez malentendidos frecuentes sobre la OMC. Folletos de la misma serie.

El comercio hacia el futuro. Versión en papel y versión electrónica interactiva disponibles en Publicaciones de la OMC; transferible al disco duro desde el sitio de la OMC en la Web (<http://www.wto.org>)

Guía de los Acuerdos de la Ronda Uruguay; realizada por la Secretaría de la OMC, publicada conjuntamente por la OMC y Kluwer Law International.

Para ponerse en contacto con la OMC

rue de Lausanne 154, CH-1211 Ginebra 21, Suiza

Tel.: (41-22) 739 51 11

División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación de la OMC

Tel.: (41-22) 739 50 19 Fax: (41-22) 739 54 58 e-mail: enquiries@wto.org

Publicaciones de la OMC

Tel.: (41-22) 739 52 08/739 53 08. Fax: (41-22) 739 54 58 e-mail: publications@wto.org

División de Relaciones Exteriores de la OMC

Tel: (41-22) 739 52 54 / 54 66 Fax: (41-22) 739 57 77

Oficina del Director General Tel: (41-22) 739 51 00

Para más información sobre las relaciones de la OMC con los Parlamentos,
sírvanse dirigirse a: Tel: (41-22) 739 5677/5466

© Organización Mundial del Comercio, 2001