

15 El futuro de la OMC

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

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

Introducción

Con el riesgo de parecer sarcástico, cabría preguntarse cómo será el sistema de comercio en 2048. Si creemos en la numerología, en esa fecha debería producirse un nuevo vuelco en la historia. La fecha de 2048 será la siguiente de una serie que se inició en 1648, cuando el Tratado de Westphalia inauguró una era nueva en el derecho internacional, dio paso a influyentes declaraciones sobre el carácter pacífico del comercio en 1748 (en El Estado de la Unión, 1775).

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

Hay que subrayar que esta historia está escrita en un momento en que se sabe cómo se ha desarrollado la Ronda de Doha hasta la fecha, pero no cuál será su suerte final. En este caso, el historiador pierde su ventaja habitual, ya que la posibilidad de conocer exactamente lo sucedido no la tienen él, sino los lectores del futuro (quizá muy próximo), que sabrán qué camino tomaron

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

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

Desde otra óptica, se señala la menor utilidad del modelo de negociación que la OMC había heredado del GATT. Con frecuencia se dice que la definición de locura es repetir lo mismo y esperar que el resultado sea distinto, pero los Miembros de la OMC han tenido precisamente el problema contrario: muchos de los elementos que aparentemente contribuyeron al éxito de la Ral I T* [(p)d6y9(á)-17.1101.6(t)-5.6(eo)-6.4(n a9(f)-8(o9.8(, s)t)-7.5(o)-6.4(n)-19.8(, s)-1.85u.8(s))

todas ellas suponen una fragmentación de las negociaciones por temas o por interlocutores. Estas propuestas son polémicas. Sus partidarios consideran que los acuerdos plurilaterales o

Acuerdos sectoriales alcanzados en el marco de la OMC, negociados entre una “masa

establecen precedentes para lo que podrían ser nuevos acuerdos multilaterales. Tanto si los Miembros de la OMC aprovechan esos precedentes como si no, no hay señales de que estas negociaciones alternativas vayan a disminuir, lo cual no equivale a decir que los ACR son

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

Miembros no concluyan nuevas disciplinas multilaterales sobre estos temas, pueden

las rivalidades entre los antiguos dirigentes y las economías emergentes sobrepasan la esfera económica. El futuro de la OMC puede depender en gran medida del estado de las relaciones entre China y los Estados Unidos, un G-2 transpacífico que sustituye a su predecesor transatlántico. El mayor problema con que se encontraron los negociadores del GATT fue el de salvar las diferencias entre la Unión Europea (en sus primeras encarnaciones) y los Estados Unidos, pero esta labor fue facilitada por las convergencias de opinión de estos

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

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

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

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

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

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

El mundo es hoy un lugar mucho más democrático que durante gran parte de la etapa del GATT, y el significado de democracia para la elaboración de la política comercial se ha ampliado en tres dimensiones. La primera es la difusión de la democracia y de la libertad en general: según los criterios de Freedom House, el porcentaje de países libres en el mundo aumentó durante los últimos años de la etapa del GATT, del 31,5% en 1980 al 39,8% en 1995, y posteriormente al 46,2% en 2012. O por utilizar un criterio menos exigente, 117 de 195 países (el 60,0%) eran democracias electorales en 2012, lo que representa un aumento con respecto a los 69 de 167 países (el 41,3%) que lo eran en 1980. En segundo lugar, incluso algunos Miembros de la OMC con una larga tradición democrática empiezan solo ahora a facultar en mayor medida a sus poderes legislativos en asuntos de política exterior en

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

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

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

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

Información

Uno de los defectos del sistema de comercio es que no siempre aprovecha plenamente la información que genera. El mejor ejemplo de ello serían algunos países en desarrollo cuyos servicios aduaneros generan unos datos que no son debidamente aprovechados.

La OMC ya ha tomado medidas para rectificar un problema comparable a escala internacional. En el ejercicio de sus funciones legislativas, judiciales y ejecutivas, la OMC genera grandes cantidades de información y de análisis sobre las leyes y las políticas de los Miembros, que en su mayoría puede consultarse en línea pero que, hasta hace poco, era de difícil acceso. El problema en este caso es semejante al que, con frecuencia, alegan tener las agencias de inteligencia, cuyo principal problema no es obtener información sino organizarla, establecer

de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los primeros frutos de estos esfuerzos de

demostración de esta observación que la forma en que la OMC fue creada. Sería una

Notas

- 1 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.
- 2 "Kamal Nath explains how the Geneva talks failed" (Kamal Nath explica el fracaso de las negociaciones celebradas en Ginebra), TWN Info Service 31 de julio de 2008). Se puede consultar en: www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080754.htm.
- 3 Por ejemplo, en el anexo 308.2, las partes en el TLCAN convinieron en no reducir durante 10 años los aranceles

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