

WALDEN BELLO

# Reforma de la Organización Mundial del Comercio: un objetivo erróneo

*Las recientes declaraciones de altos cargos estadounidenses y británicos, reclamando una reforma de la Organización Mundial del Comercio para convertirla en una institución más democrática y participativa, son sólo un intento de paliar la creciente oposición que, en todo el mundo, suscita este organismo, y que se plasmó de la forma más gráfica en el fracaso de la Cumbre de Seattle. Sin embargo, se trata de una organización que no responde a las necesidades de los pueblos del Sur, que consagra su exclusión del comercio y la economía mundial y que sólo defiende la voluntad hegemónica de la América Corporativa. Los ciudadanos y ONG del mundo deberían centrar sus esfuerzos, no en reformar una institución inútil, sino en construir un régimen de comercio mundial más plural, democrático y descentralizado.*

A raíz del fracaso de la reunión ministerial de Seattle, en diciembre pasado, se planteó la reforma de la Organización Mundial del Comercio como programa de trabajo para las ONG, los Gobiernos y los ciudadanos. El fracaso de la reunión, según estas tesis, proporciona una ocasión única para avanzar en la reforma.

Algunas fuentes consideraron un signo positivo el comentario que Charlene Barshefsky, representante de Comercio de Estados Unidos, formuló inme-

Walden Bello es director ejecutivo de Focus on the Global South y catedrático de Sociología y Administración Pública en la Universidad de Filipinas. Estuvo presente en las tres reuniones ministeriales de la OMC y es autor de varias obras sobre esta organización, entre ellas *Iron Cage: The WTO, the Bretton Woods Institutions and the Third World*, Focus on the Global South, Bangkok, 1999

Traducción:  
Ana Quintanilla

*Lo que debe hacer la sociedad civil es recortar radicalmente el poder de esta institución*

diatamente después del fracaso de esta cumbre: "(...) Es un punto de vista creciente y necesario —compartido en general por los miembros— la idea de que necesitamos un sistema con mayor grado de transparencia interna e inclusión, con el fin de adecuarlo a una organización amplia y diversa".<sup>1</sup> También se acogió como un gesto esperanzador la declaración de Stephen Byers, ministro de Comercio e Industria del Reino Unido, ante los ministros de Comercio de los países miembros de la Commonwealth: "La OMC no podrá proseguir en su forma actual. Debe producirse un cambio fundamental y radical para que responda a los requisitos y aspiraciones de sus 134 miembros".<sup>2</sup>

En nuestra opinión, se trata de declaraciones paliativas que no dan ninguna información sobre la seriedad real con que se plantean la reforma los dos países que, hasta la reunión de Seattle, fueron los más acérrimos defensores de las desigualdades existentes en la estructura, dinámica y objetivos de la OMC. Es lamentable que ahora se los cite para convencer a los países en vías de desarrollo y a las ONG de que emprendan un programa de reforma que puede conducir, precisamente, a fortalecer una organización defectuosa. Lo que debe hacer la sociedad civil —tanto del Norte como del Sur— es recortar radicalmente el poder de esta institución y limitarla, simplemente, a ser una más dentro de un sistema de comercio mundial plural y con múltiples sistemas de gobierno.

### **¿Es necesaria la OMC?**

Ésta es la cuestión fundamental en torno a la que gira el tema de la reforma. El comercio mundial no necesitó a la OMC para multiplicarse por 17 entre 1948 y 1997, de 124.000 millones de dólares a 10,7 billones.<sup>3</sup> Esta expansión tuvo lugar bajo el régimen más flexible del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La creación de la OMC, en 1995, no respondió a un hundimiento o una crisis del comercio mundial como la ocurrida en los años treinta, ni tampoco era necesaria para la paz mundial, ya que durante ese periodo no se produjo una guerra mundial ni una guerra relacionada con el comercio. Los problemas comerciales no fueron la causa, ni siquiera lejana, de ninguna de las siete grandes guerras entre Estados que tuvieron lugar en ese periodo —la guerra de Corea (1950-1953), la guerra de Vietnam (1945-1975), la crisis del Canal de Suez (1956), las guerras árabe-israelíes (1967 y 1973), la guerra de las Malvinas (1982) y la guerra del Golfo (1990)—. El GATT funcionaba, de hecho, bastante bien como marco para la liberalización del comercio mundial. Su sistema para dirimir disputas era flexible y, al reconocer la "situación especial y diferencial" de los países en vías de desarrollo, ofrecía un espacio dentro de la economía global para que los países del Tercer Mundo hicieran uso de las políticas de comercio para su desarrollo e industrialización.

<sup>1</sup> Rueda de prensa, Seattle, 2 de diciembre de 1999.

<sup>2</sup> "Deadline Set for WTO Reforms", *Guardian News Service*, 10 de enero de 2000.

<sup>3</sup> Datos de la OMC, *Annual Report 1998: International Trade Statistics*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 1998, p. 12.

## ¿Por qué se creó la OMC a raíz de la Ronda Uruguay?

Entre las principales potencias comerciales, Japón tenía una actitud ambivalente, interesado en proteger su agricultura y su particular sistema de producción industrial que, mediante mecanismos formales e informales, da a sus productores locales derechos de explotación del mercado doméstico. La Unión Europea, a punto de convertirse en un bloque comercial autosuficiente, mantenía una postura similar, sabedora de que su sistema de subvenciones a la agricultura sería atacado. Por su parte, los países en vías de desarrollo, que exigían para sus productos agrícolas y manufacturados un mayor acceso a las economías del Norte, no pensaban que este objetivo se fuera a lograr mediante un acuerdo pleno impuesto por una burocracia comercial poderosa, sino por medio de acuerdos y negociaciones discretas siguiendo el modelo del *Integrated Program for Commodities* (Programa Integrado de Bienes Primarios) o el *Commodity Stabilization Fund* (Fondo de Estabilización de Bienes Primarios), que se acordaron bajo los auspicios la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) a finales de los años setenta.

La creación de la OMC respondió sobre todo al interés de Estados Unidos. Este país, que bloqueó la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC) en 1948 —cuando consideró que no sería útil para su posición de dominio económico absoluto en el mundo de la posguerra— se convirtió en el principal defensor de la Ronda Uruguay y de la creación de la OMC a finales de los ochenta y principios de los noventa, una época en que las condiciones mundiales más competitivas exigían esta postura para defender sus intereses corporativos.

La amenaza que lanzó Estados Unidos en los años cincuenta —abandonaría el GATT si no se le permitía mantener mecanismos de protección para la leche y otros productos agrícolas— condujo a la exención del comercio agrícola de las reglas del GATT. En sentido contrario, fue la presión estadounidense la que introdujo la agricultura en el sistema GATT-OMC en 1995. La razón de este cambio de actitud la explicó con cierta franqueza John Block, entonces secretario de Agricultura de Estados Unidos, al comienzo de las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1986: “La idea de que los países en vías de desarrollo deben alimentarse a sí mismos es un anacronismo de épocas pasadas. Podrían garantizar mejor su seguridad alimentaria confiando en los productos agrícolas estadounidenses, disponibles, en la mayoría de los casos, a un precio mucho más bajo”.<sup>4</sup> Washington, desde luego, no estaba pensando sólo en los mercados de países en vías de desarrollo, sino también en Japón, Corea del Sur y la Unión Europea.

Fue Estados Unidos quien más presionó para que el sector de los servicios tuviera la cobertura de la OMC, lo que preservaría la posición ventajosa de sus corporaciones en el área emergente de los servicios internacionales —especialmente en los servicios financieros—. También hizo esfuerzos para ampliar la jurisdicción de la OMC a las llamadas Medidas de Inversión Relacionadas con el

<sup>4</sup> Citado en “Cakes and caviar: The Dunkel Draft and Third World Agriculture”, *Ecologist*, Vol. 23, N° 6, noviembre/diciembre de 1993, p. 220.

Comercio (*Trade-Related Investment Measures*, TRIM) y a los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (*Trade-Related Intellectual Property Rights*, TRIP). Con las primeras se buscaba eliminar los obstáculos al comercio interno transfronterizo (de componentes de producto) entre filiales de corporaciones transnacionales, que habían sido impuestos por los países en vías de desarrollo con el fin de desarrollar sus industrias. Con los segundos, se quería consolidar la ventaja estadounidense en las industrias punteras de gestión de conocimiento intensivo. Y por último, fue Estados Unidos el país que forzó la creación del mecanismo de la OMC para la resolución de disputas e imposición de decisiones, ante la frustración que generaban los débiles esfuerzos con los que —según los funcionarios de comercio estadounidenses— el GATT trataba de imponer las decisiones favorables a Estados Unidos. Como C. Fred Bergsten (especialista de Washington en cuestiones de comercio y director del Institute of International Economics) explicó al Senado, el firme mecanismo de resolución de disputas de la OMC sirve a los intereses de Estados Unidos porque “actualmente podemos hacer uso de todo el peso de la maquinaria internacional para perseguir esas barreras comerciales, reducirlas y eliminarlas”.<sup>5</sup>

En resumen, ha sido el enfoque cambiante de Washington respecto a las necesidades de sus grupos de intereses económicos el que ha modelado y remodelado el régimen del comercio internacional. No fue una necesidad mundial lo que originó la OMC en 1995. Fue la valoración de Estados Unidos, que consideró que un GATT impreciso y flexible ya no servía a los intereses de sus corporaciones, sino que éstas requerían una OMC todopoderosa y de amplio alcance. Desde el paradigma de libre mercado que la apuntala, pasando por las reglas y regulaciones establecidas en los diferentes acuerdos que conforman la Ronda Uruguay, hasta su sistema de decisión y de rendición de cuentas, la OMC es el anteproyecto de la hegemonía global de la América Corporativa. Busca, ante todo, institucionalizar las ventajas que han acumulado las corporaciones estadounidenses.

¿Es necesaria la OMC? Sí, para Estados Unidos. Pero no para el resto del mundo. La necesidad de la OMC es una de las mayores mentiras de nuestro tiempo y su aceptación se debe al mismo principio propagandístico practicado por Joseph Goebbels: si una mentira se repite lo suficiente, pasará por verdad.

### **¿Puede servir la OMC a los intereses de los países en vías de desarrollo?**

Pero, ¿qué pasa con los países en vías de desarrollo? ¿Es esta organización una estructura necesaria —que, pese a todas sus deficiencias, produce más beneficios que costes— y, por consiguiente, merece la pena el esfuerzo de reformarla?

Cuando se negociaba la Ronda Uruguay, los países en vías de desarrollo mostraron poco entusiasmo por el proceso. Después de todo, esos países habían formado la espina dorsal de la UNCTAD, a la que —debido a su sistema de un país/un voto y votaciones por mayoría— consideraban un foro más acorde a sus

<sup>5</sup> C. Fred Bergsten, comparecencia en el Senado de EE UU, Washington DC, 13 de octubre de 1994.

intereses. Entraron en la Ronda Uruguay debido a la política de debilitamiento y marginación de la UNCTAD que las grandes potencias comerciales llevaron a cabo a finales de los setenta y principios de los ochenta.

Los países en vías de desarrollo —en su mayoría espectadores pasivos y muchos de ellos ni siquiera representados durante las negociaciones, debido a sus limitados recursos— se vieron arrastrados a una tibia aprobación del Acuerdo de Marrakech de 1994, que selló la Ronda Uruguay y estableció la OMC. Es cierto que algunos países en vías de desarrollo ubicados dentro del Grupo de Cairns —que engloba a países desarrollados y en vías de desarrollo exportadores de productos agrícolas— asumieron un papel activo para conseguir la OMC, con la esperanza de que ésta mejoraría el acceso de sus productos agrícolas a los mercados del Norte, pero fueron una pequeña minoría.

Para convencer a los países del Sur sobre las ventajas de la OMC, los propagandistas de Estados Unidos hicieron nacer el temor de que permanecer fuera de este sistema daría como resultado el aislamiento de un país respecto al comercio mundial (“como Corea del Norte”), lanzando a la vez la idea de que un comercio mundial con un sistema de reglas protegería a los países débiles de actos unilaterales por parte de las grandes potencias comerciales. Con sus economías dominadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; con los programas de ajuste estructural impulsados por esos organismos, cuyo elemento central es la liberalización radical del comercio; mucho más débiles como bloque que en los años setenta —momento cumbre del “Nuevo Orden Económico Internacional”— debido a la crisis de la deuda, la mayoría de las delegaciones de los países en vías de desarrollo se vieron obligadas a firmar. Sin embargo, en los años siguientes, estos países comprendieron que habían renunciado a su derecho a usar una serie de medidas comerciales, cruciales para sus fines de desarrollo. En contraste con el marco de un GATT indefinido, que dejaba espacio a las iniciativas de desarrollo, la extensa y severa Ronda Uruguay tenía un carácter básicamente antidesarrollista.

## **Renuncia a la política comercial como herramienta del desarrollo**

Los países del Tercer Mundo se comprometieron a eliminar toda restricción cuantitativa a las importaciones, reducir los aranceles aduaneros sobre muchas de sus importaciones industriales y prometer no elevarlos en las demás. Es decir, que renunciaron a usar la política comercial para alcanzar los objetivos de industrialización. El modo en que los países recién industrializados (*Newly Industrializing Countries*, NIC) alcanzaron su actual situación —mediante una política de sustitución de importaciones— ha desaparecido, de hecho, como vía de industrialización.

El empuje anti-industrialización del sistema GATT-OMC queda todavía más patente en los acuerdos sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIM) y sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIP). En sus esfuerzos de industrialización, países recién industrializados como Corea del Sur y Malasia utilizaron muchos mecanismos innovadores, tales

como los requisitos para equilibrar el comercio —que ligaban el valor de las importaciones de materias primas y componentes al valor de sus exportaciones de la mercancía acabada— o las regulaciones de “contenido local”, que obligaban a que un cierto porcentaje de los componentes de un producto se obtuvieran localmente.

Estas reglas restringían el espacio de maniobra de los inversores extranjeros, pero los países recién industrializados las utilizaron con éxito para combinar inversiones extranjeras e industrialización nacional. Capacitaron a estos países para elevar las rentas de sus exportaciones de capital intensivo, desarrollar las industrias de apoyo y atraer tecnología, a la vez que protegían el acceso preferencial del capital local al mercado doméstico. En Malasia, por ejemplo, el uso estratégico de esta política permitió construir —en cooperación con Mitsubishi— un automóvil nacional que controla el 70% del mercado. Después del acuerdo sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio, estos mecanismos son ilegales.

Igual que en el caso anterior, el régimen de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio está, de hecho, en contra de los esfuerzos de industrialización y desarrollo de los países del Tercer Mundo. Esto es evidente si se observa la historia económica, no sólo de los países recién industrializados sino de la práctica totalidad de los países industrializados. Un factor clave para el lanzamiento de su industria fue que pudieron acceder con relativa facilidad a la tecnología de vanguardia. Estados Unidos se industrializó, en gran medida, mediante el uso de innovaciones británicas por las que pagó sumas muy pequeñas. Japón lo hizo tomando prestadas las innovaciones tecnológicas estadounidenses, por las que apenas compensó a este país. Y Corea se industrializó copiando, con bastante libertad y sin apenas pagar, las tecnologías de producto y proceso de los dos anteriores.

Por supuesto, lo que para un país en vías de industrialización es “difusión tecnológica”, se convierte en “piratería” para el líder de la industria. El régimen de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio adopta este último punto de vista y hace mucho más difícil el proceso de industrialización mediante la imitación. Representa lo que la UNCTAD describe como un “fortalecimiento prematuro del sistema de propiedad intelectual, que favorece la innovación controlada por encima de la difusión de amplia base”.<sup>6</sup> Este régimen ofrece, de forma general, una protección mínima de patentes de veinte años; aumenta la duración de la protección para semiconductores o chips de ordenador; instituye regulaciones fronterizas draconianas contra aquellos productos que se considera que violan los derechos de propiedad intelectual; y pone la carga de la prueba sobre las espaldas del presunto violador de las patentes.

Este acuerdo es, por todo ello, una victoria para la industria estadounidense de la alta tecnología, que durante mucho tiempo ha pedido controles más estrictos sobre la difusión de innovaciones. La innovación en el sector de la alta tecnología —*software* y *hardware* electrónico, biotecnología, láser, optoelectrónica, tecnolo-

---

<sup>6</sup> UNCTAD, *Trade and Development Report 1991*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, p. 191.

gía de cristal líquido, por citar algunos ejemplos— se ha convertido, en nuestra época, en el factor central determinante del poder económico. Y cuando una compañía de un país recién desarrollado o del Tercer Mundo desea innovar —por ejemplo en el terreno del diseño de chips, la programación de *software* o el montaje de ordenadores— tiene que integrar, necesariamente, procesos y diseños patentados en su mayoría por gigantes estadounidenses como Microsoft, Intel y Texas Instruments.<sup>7</sup>

Como han comprendido con desagrado los coreanos, los exorbitantes precios de los *royalties* pagados a la denominada “mafia de alta tecnología” estadounidense dejan márgenes de beneficio muy pequeños, a la vez que reducen los incentivos a la innovación local. El resultado que se persigue es que los fabricantes del Sur paguen *royalties* por la tecnología en lugar de innovar, perpetuando así su dependencia tecnológica respecto a las compañías del Norte. Este régimen capacita al líder tecnológico —en este caso, Estados Unidos— para ejercer una gran influencia en el ritmo del desarrollo tecnológico e industrial, tanto en los países industrializados rivales como en países recién industrializados y en el Tercer Mundo.

### **La moderación del principio de “trato especial y diferenciado”**

El principio central de la UNCTAD —Conferencia que quedó inhabilitada con la creación de la OMC— es que los países en vías de desarrollo, debido al nexo crucial que existe entre comercio y desarrollo, no deben estar sujetos a las mismas expectativas, reglas y regulaciones que gobiernan el comercio entre los países desarrollados. Debido a consideraciones históricas y estructurales, los países en vías de desarrollo requieren una consideración y una ayuda especial para allanar el terreno y posibilitar su participación en igualdad de condiciones en el comercio mundial. Esto incluye tanto el uso de aranceles aduaneros proteccionistas con fines de desarrollo, como el acceso preferencial de sus exportaciones a los mercados de países desarrollados.

Aunque el GATT no tenía entre sus principales cometidos el desarrollo, aceptó la “situación especial y diferenciada” de los países en vías de desarrollo. Tal vez la afirmación más contundente en este sentido se hizo en la Declaración de la Ronda de Tokio de 1973, que reconoció “la importancia de aplicar medidas diferenciadas en los países en vías de desarrollo, ofreciendo un trato especial y más favorable para ellos en las áreas de negociación donde sea posible”.<sup>8</sup>

Varios apartados del código del GATT permitieron a estos países negociar tarifas arancelarias y promover la creación de ciertas industrias; utilizar los arance-

*El resultado  
que se  
persigue es  
que los  
fabricante del  
Sur paguen  
royalties por  
la tecnología  
en lugar de  
innovar*

<sup>7</sup> Ver la discusión sobre este tema en Walden Bello y Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, Institute for Food and Development Policy, San Francisco, 1990, p. 161.

<sup>8</sup> Citado en John Whalley, *Special and Differential Treatment in the Millennium Round*, CSGR Working Paper, N° 30/99, mayo de 1999, p. 3.

les con fines fiscales y de desarrollo económico; imponer restricciones cuantitativas para promover industrias incipientes; y, por último, concedieron el principio de no reciprocidad por parte de los países en vías de desarrollo en las negociaciones comerciales.<sup>9</sup> El Acuerdo Marco de 1979, conocido como Cláusula de Habilitación, dotó de una base legal permanente a las disposiciones del Sistema de Preferencias Generalizadas, que ofreció un acceso preferencial a las exportaciones de los países en vías de desarrollo.<sup>10</sup>

En la Ronda Uruguay se dio un giro significativo. Las disposiciones del Sistema de Preferencias Generalizadas no eran de obligado cumplimiento, lo que significaba que los aranceles podían incrementarse, en perjuicio de los países en vías de desarrollo, hasta igualar la tasa obligatoria aplicada a cualquier importación. Durante las negociaciones se utilizó incluso la amenaza de eliminar este sistema como “forma de presión bilateral sobre los países en vías de desarrollo”.<sup>11</sup> Así, pasó de tener un enfoque centrado en el derecho especial de protección y los derechos especiales de acceso al mercado, a un enfoque basado en “responder a las dificultades especiales de ajuste de los países en desarrollo, derivadas de la aplicación de las decisiones de la OMC”.<sup>12</sup> Las medidas que se habían introducido para paliar la desigualdad estructural del sistema comercial se sustituyeron por otras —como una tasa inferior de reducción de aranceles o un calendario más amplio para aplicar decisiones— que consideraban el problema de los países en vías en desarrollo como una cuestión de dar alcance a los desarrollados, en un terreno de juego básicamente igualado.

El Sistema de Preferencias Generalizadas ha quedado diluido en la OMC, lo que no es sorprendente si se tiene en cuenta que el programa neoliberal que sostiene la filosofía de la OMC difiere de las premisas keynesianas del GATT: no hay derechos especiales ni protecciones especiales que sean necesarios para el desarrollo. La única vía para el desarrollo es la liberalización radical del comercio y la inversión.

Tal vez la mejor muestra de que la OMC da una consideración marginal a los países en vías de desarrollo es el destino que sufrieron las medidas que (se suponía) debían responder a las condiciones especiales de esos países. Existían tres acuerdos que, según los promotores de la OMC, estaban concebidos específicamente para satisfacer las necesidades del Sur:

- El Acuerdo Ministerial Especial adoptado en Marrakech en abril de 1994, que incluía medidas compensatorias para contrarrestar los efectos negativos de la liberalización del comercio en los países en vías de desarrollo importadores netos de alimentos
- El Acuerdo sobre Fibras Textiles y Ropa, que ordenó la eliminación en diez años del sistema de cuotas para la exportación de textiles y ropa de los países en vías de desarrollo al Norte

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 14.

- el Acuerdo sobre Agricultura que, pese a sus defectos, se consideraba que permitía un mayor acceso al mercado para los productos agrícolas de los países en vías de desarrollo, e iniciaba el proceso para reducir los altos niveles de subsidio estatal a la agricultura en la Unión Europea y Estados Unidos, que estaban provocando la inundación de los mercados del Tercer Mundo con grandes cantidades de cereales.

## **¿Qué ocurrió con estas medidas?**

El Acuerdo Ministerial Especial, alcanzado en Marrakech para ofrecer ayuda a los países importadores netos de alimentos, con el fin de evitar el encarecimiento de sus importaciones, no ha llegado nunca a aplicarse. Mientras los precios mundiales del petróleo se duplicaron en 1995-96, el Banco Mundial y el FMI rechazaron la idea de ofrecer compensaciones argumentando que “la subida de precios no se debió al Acuerdo sobre Agricultura y además, en cualquier caso, nunca hubo acuerdo sobre quién sería responsable de proporcionar la ayuda”.<sup>13</sup>

En cuanto al Acuerdo sobre Textiles y Ropa, los países desarrollados se comprometían a someter al orden de la OMC todas las importaciones de textiles y prendas de vestir en cuatro fases, hasta el 1 de enero de 2005. Un factor clave, se suponía, sería la supresión de las cuotas de importación impuestas por el Acuerdo Multifibras y otros programas similares, que se habían empleado para contener la penetración en los mercados de los países desarrollados de importaciones baratas de ropa y textiles procedentes del Tercer Mundo. Los países desarrollados, sin embargo, conservaron el derecho a elegir qué líneas de producto liberalizarían y cuándo, de modo que sometieron antes a la OMC los productos sin restricciones y pospusieron para una fecha posterior los restringidos. Así, en la primera fase todos los productos restringidos siguieron sometidos a cuotas, y solamente aquellos cuya importación no se consideraba amenazante —como sombreros de fieltro o hilo fino cardado de pelo animal— fueron incluidos en la liberalización. Las notificaciones para la liberalización de productos el 1 de enero de 1998 mostraban que “incluso en la segunda fase de aplicación, sólo una pequeñísima proporción” de productos restringidos verían eliminar sus cuotas.<sup>14</sup>

Dada esta tendencia, John Whalley observa que “actualmente existe, en el mundo en vías de desarrollo, la creencia generalizada de que en 2004, aunque el Acuerdo Multifibras desaparezca, será sustituido por instrumentos comerciales diferentes, posiblemente aumentos sustanciales de los aranceles contra la inundación del mercado”.<sup>15</sup>

En cuanto al Acuerdo sobre Agricultura —que se presentó a los países en vías de desarrollo como un gran avance hacia la obtención del acceso al mercado

<sup>13</sup> *More Power to the World Trade Organization?*, Panos Briefing, noviembre de 1999, p. 14.

<sup>14</sup> *The Multilateral Trade Agenda and the South*, South Center, Ginebra, 1998, p. 32.

<sup>15</sup> John Whalley, *Building Poor Countries' Trading Capacity*, CSGR Working Paper Series, CSGR, Warwick, marzo de 1999.

y la reducción de los elevados niveles de subsidio a los productos agrícolas del Primer Mundo, que da como resultado la inundación de los mercados del Tercer Mundo—, los pequeños avances que se han producido al cabo de cinco años en el acceso a los mercados han venido acompañados de niveles aun más altos de subsidios, mediante ingeniosas combinaciones de subvenciones a la exportación, créditos de exportación, apoyo al mercado y diversas clases de pagos directos. Las cifras hablan por sí solas: las subvenciones generales a la agricultura en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pasaron de 182.000 millones de dólares en 1995 —año en que se creó la OMC— a 280.000 millones en 1997, ¡y alcanzaron los 362.000 millones en 1998! Según un ex ministro de Comercio de Filipinas, el acuerdo “ha perpetuado las irregularidades de un terreno de juego que el sistema comercial multilateral trataba de corregir. Más aún, ha situado la carga del ajuste sobre los países en vías de desarrollo, en contraste con los países que pueden permitirse mantener altos niveles de apoyo doméstico y subvenciones a la exportación”.<sup>16</sup>

El fracaso de las negociaciones agrícolas de Seattle es el mejor ejemplo de las dificultades que presenta la reforma del acuerdo. La Unión Europea se opuso hasta las últimas consecuencias a comprometerse en una “reducción significativa” de sus subvenciones. Pero Estados Unidos no estuvo libre de culpa: se mostró firmemente contrario a reducir sus subvenciones —créditos a la exportación, pagos directos para los agricultores y ayuda agrícola “de emergencia”— y a cualquier mención a las prácticas de inundar con sus productos los mercados de los países en vías de desarrollo.

### **Proceso oligárquico de toma de decisiones**

¿Puede reformarse el sistema de toma de decisiones de la OMC? El GATT, aunque mucho más flexible, no era perfecto, y una de las malas costumbres que se conservaron de él fue el mecanismo de adopción de decisiones. El GATT funcionaba mediante un procedimiento denominado “de consenso”, que respondía al mismo problema que enfrentan el FMI y los países desarrollados miembros del Banco Mundial: cómo garantizar su control cuando las cifras se inclinan a favor de los nuevos países del Sur. En el FMI y el Banco Mundial se ha establecido el peso del voto de un país en función del volumen de sus suscripciones de capital, lo que deja en manos de Estados Unidos y otros países ricos el control efectivo de las dos organizaciones.

Inicialmente, en el GATT se puso a prueba el sistema de un voto por país, pero las grandes potencias comerciales lo consideraron contrario a sus intereses y, por eso, la última votación en el GATT se llevó a cabo en 1959.<sup>17</sup> El sistema establecido finalmente, según lo describió el economista estadounidense Bergsten, “no funciona por votación sino por consenso, un consenso que, para ser

<sup>16</sup> Secretario de Comercio César Bautista, discurso en la segunda ronda ministerial de la OMC, Ginebra, 18 de mayo de 1998.

<sup>17</sup> C. Fred Bergsten, *ibidem*.

honestos, controlan cuatro: Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y Canadá”.<sup>18</sup> Bergsten añadió: “Es cierto que esos países tienen que llegar a acuerdos para adoptar alguna medida importante, pero no hay votaciones”.<sup>19</sup> La OMC es tan poco democrática que las decisiones se toman informalmente, mediante juntas convocadas por las grandes potencias comerciales en los pasillos de las reuniones ministeriales. Las sesiones plenarias formales —que en democracia son el foro central para la toma de decisiones— se reservan para pronunciar discursos. Los acuerdos clave de la primera y segunda reunión ministerial de la OMC —la decisión de liberalizar el comercio de las tecnologías de la información, adoptada en Singapur en 1996, y el acuerdo para liberalizar el comercio electrónico alcanzado en Ginebra en 1998— fueron decididos en su totalidad en sesiones informales y presentados al pleno como hechos consumados. El consenso sólo funcionó para no hacer transparente el proceso, y los países más pequeños y débiles fueron presionados, amedrentados o intimidados para que acataran el “consenso” fraguado por las principales potencias comerciales.

Con una franqueza sorprendente la representante de Comercio de Estados Unidos, Charlene Barshefsky, que ha jugado un papel central en todas las reuniones ministeriales, describió durante una sesión informativa en Seattle la dinámica y consecuencias de este sistema decisorio: “El proceso, incluso hasta Singapur (es decir, hace sólo tres años) se caracterizaba en gran medida por la exclusión. Todas las reuniones se celebraban entre veinte o treinta países clave, lo que significaba que cien países, cien, nunca estaban presentes. Esto produjo un gran malestar porque se consideraron excluidos y valoraron que los resultados los habían impuesto veinticinco o treinta países privilegiados”.<sup>20</sup>

A continuación —después de mencionar su frustración por el fracaso de los delegados de la OMC en la reunión de Seattle, para alcanzar el consenso por medio de “grupos de trabajo” teóricamente más amplios— Barshefsky les advirtió: “He dejado claro, y lo he repetido hoy ante todos los ministros que, si no somos capaces de alcanzar la meta del consenso, me reservo el derecho a utilizar un proceso más exclusivo para lograr un resultado final. No existe duda alguna sobre mi derecho como presidenta a tomar esta medida ni sobre mi intención de adoptarla (...)”.<sup>21</sup>

Hablaba en serio sobre la aprobación de una declaración a la fuerza, a expensas de la representatividad, con la India —un país en vías de desarrollo clave entre los miembros de la OMC— “excluida de las charlas privadas organizadas por Estados Unidos en un esfuerzo de última hora para alcanzar un acuerdo con el que guardar las apariencias”.<sup>22</sup>

En un intento de limitar los daños, después del fracaso de la cumbre de Seattle,

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Rueda de prensa en Seattle, 2 de diciembre de 1999.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> “Deadline Set for WTO Reforms”, *Guardian News Service*, 10 de enero de 2000.

*La dinámica de estas instituciones choca con las crecientes aspiraciones democráticas de los pueblos, países y comunidades*

Barshefsky, Mike Moore (director general de la OMC) y otros representantes de los países ricos mencionaron la necesidad de reformar este organismo. Sin embargo, ninguno de ellos tiene intención de impulsar un sistema de mayoría con un voto por país, ni un sistema de votación basado en el tamaño de la población, que serían los únicos métodos justos y legítimos en una organización internacional democrática. Tales mecanismos no serán adoptados nunca, porque darían a los países en vías de desarrollo un papel preponderante en la toma de decisiones.

### **¿Debe reformarse una institución prehistórica?**

La reforma es una estrategia viable cuando un sistema es básicamente justo pero ha quedado corrompido, como es el caso de algunas democracias. No es viable si el sistema es tan desigual en propósitos, principios y procesos como la OMC. Ésta protege sistemáticamente el comercio y las ventajas económicas de los países ricos, en especial de Estados Unidos. Se basa en una filosofía que limita el derecho de los países menos desarrollados a tomar medidas activas para lograr el desarrollo y eleva la desigualdad a principio decisorio.

Con frecuencia se trata de “vender” la OMC como un marco comercial basado en reglas, que protege a los países más débiles y pobres de las acciones unilaterales de los Estados fuertes. Lo cierto es lo contrario: la OMC está dirigida a institucionalizar y legitimar la desigualdad. Su propósito es reducir los elevadísimos costes de vigilancia que tendrían que afrontar las potencias más fuertes, dentro de un sistema internacional más fluido y menos estructurado, para castigar a los países pequeños.

No es sorprendente que tanto la OMC como el FMI estén actualmente inmersos en esta crisis de legitimidad, porque ambas son instituciones globales muy centralizadas, que no rinden cuentas, no son transparentes y tratan de someter, controlar o utilizar vastas cantidades de los procesos económicos, sociales, políticos y medioambientales globales según las necesidades e intereses de una minoría de Estados, elites y corporaciones transnacionales.

La dinámica de estas instituciones choca con las crecientes aspiraciones democráticas de los pueblos, países y comunidades tanto del Norte como del Sur. Su carácter centralista se opone a los esfuerzos de las comunidades y naciones para recuperar el control de su destino y lograr un ápice de seguridad mediante la desconcentración y la descentralización del poder económico y político. En otras palabras, son instituciones prehistóricas en una época de democracia política y económica participativa.

### **La construcción de un sistema de comercio internacional más plural**

Si algo está claro es que los Gobiernos de los países en vías de desarrollo y la sociedad civil internacional no deben permitir que se malgasten sus energías en el esfuerzo de reformar estas instituciones, porque sólo será una operación de embellecimiento de algo que, en esencia, es defectuoso. El reto no es crear otra institución global centralizada —reformada o no— sino desconcentrar y descentra-

lizar el poder, creando un sistema plural de instituciones y organizaciones que se relacionen entre sí con un trasfondo de acuerdos y entendimientos flexibles.

Fue bajo este tipo de sistema global, más plural, cuando los países latinoamericanos y algunos asiáticos pudieron lograr cierto desarrollo industrial, en el periodo comprendido entre 1950 y 1970. Fue bajo un sistema mundial más plural —bajo un GATT con poderes limitados, flexible y más dispuesto hacia la situación especial de los países en vías de desarrollo— cuando los países del Este y el Sureste asiático pudieron convertirse en países recién industrializados, mediante un comercio estatal activo y políticas industriales que se alejaban significativamente del libre mercado consagrado en la OMC.

La alternativa a una OMC poderosa no es el estado natural de Hobbes. Siempre han sido los poderosos quienes han alimentado este temor. La realidad de unas relaciones económicas internacionales reguladas por una variedad de instituciones —internacionales y regionales— que se controlan entre sí, dista mucho de la imagen propagandística de un mundo cruel o brutal. La amenaza de una acción unilateral por parte del poderoso está presente en ese sistema, pero hasta los poderosos dudarían en hacerlo por miedo a las consecuencias sobre su legitimidad y a las reacciones.

En otras palabras, los países en vías de desarrollo y la sociedad civil internacional no deben aspirar a la reforma de la OMC sino a su radical reducción —mediante una combinación de medidas pasivas y activas— y a convertirla en una institución internacional más, que coexista con otras y sea vigilada por ellas. En este sistema deberían participar actores e instituciones tan diversas como la UNCTAD, los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y bloques comerciales como Mercosur en Latinoamérica, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral (SADC) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). En un mundo así, más fluido, menos estructurado, más plural, con controles y equilibrios múltiples, las naciones y comunidades del Sur podrán crear un espacio para desarrollarse basándose en sus propios valores, ritmos y estrategias.