

# Más allá de la Ronda de Doha. El futuro de la OMC

*El Acuerdo de Marraquech, en virtud del cual se decidió crear la Organización Mundial del Comercio (OMC), supuso un cambio sustancial de la regulación de las transacciones comerciales internacionales. Desde 1947 y hasta que comenzó la aplicación de ese Acuerdo (enero de 1995) los intercambios de mercancías entre distintos países se ajustaban a lo establecido en un simple convenio multilateral (el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, conocido habitualmente por sus siglas en inglés, GATT). Los intercambios de servicios ni siquiera estaban sometidos a una normativa internacional. La aparición en escena de la OMC generó muchas expectativas, sobre todo entre quienes más habían criticado la escasa entidad institucional del GATT. Se esperaba que la creación de una genuina organización internacional sirviera para dotar de mayor equilibrio y consistencia al marco regulador del comercio mundial.*

**D**urante los quince años de funcionamiento de la OMC buena parte de esas esperanzas se han frustrado. Los enfrentamientos comerciales entre sus países miembros y la adopción de iniciativas unilaterales por parte de algunos de ellos han sido relativamente frecuentes. Por otro lado, algunos acontecimientos puntuales, como el frustrado lanzamiento de la Ronda del Milenio o los desacuerdos con los que se han cerrado las últimas Conferencias Ministeriales (incapaces de hacer avanzar la Ronda de Doha) han puesto de manifiesto la pertinencia de reorientar la OMC. Sólo así podrá convertirse en una institución viable, útil y adaptada a las nuevas circunstancias.

La dirección que ha de tomar esa transformación y los aspectos concretos a los que debe afectar son objeto de un intenso debate. Aunque el alcance de este es más amplio de lo que se desprende de los cuatro asuntos que se analizan en este texto, puede afirmarse que estos reflejan el contenido esencial de las discusiones sobre el devenir de la organización a medio plazo. Esos cuatro asuntos son: el funcionamiento de los mecanismos de decisión, el reto que supone el avance del regionalismo, la relación entre los derechos laborales y la regulación del comercio internacional y la conexión entre ésta y el respeto del medio ambiente.

Luis Fernando Lobejón es profesor de Economía mundial en la Universidad de Valladolid

## Hacia un sistema de decisión más flexible y más transparente

Una de las características más elogiadas de la Organización Mundial del Comercio es su estricto carácter democrático. Prácticamente en todas sus instancias, cada país (independientemente de su potencial económico o de su nivel de desarrollo) tiene un representante que cuenta con un voto.<sup>1</sup> A pesar de ello, en la práctica, el sistema de decisión presenta graves deficiencias entre las que destacan:

1. La utilización generalizada del consenso. Este criterio, que ya se empleaba en el GATT, ha seguido utilizándose en el ámbito de la OMC, pese a que el Acuerdo de Marrakech admite que los acuerdos se adopten por mayoría. La necesidad de alcanzar un consenso sobre cualquier cuestión hace que el funcionamiento de la institución sea lento y rígido.<sup>2</sup>
2. La débil representación con la que cuentan, de facto, los países más pobres. A muchos de ellos no les sirve de nada disponer de un voto en la mayor parte de las instancias de la OMC, ya que, o bien no tienen representación en Ginebra –porque no pueden costearla– o es muy reducida, lo que les impide asistir a todas las reuniones que se celebran simultáneamente. El problema se ve agravado por el hecho de que sus funcionarios carecen de formación adecuada para participar en los complejos mecanismos que gestiona la OMC.
3. La existencia de reuniones informales, a las que no tienen acceso los representantes de todos los países. Son muy célebres, por ejemplo, las “cumbres miniministeriales”, en las que las economías más importantes preparan las conferencias ministeriales, o los encuentros restringidos que el secretario general de la OMC organiza en la denominada “sala verde”.
4. La falta de transparencia. Los detalles sobre los debates que se producen en la OMC no siempre son claros ni la información sobre ellos es accesible. Algunos mecanismos concretos, como sucede con el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), se ven particularmente afectados por la falta de información sobre su funcionamiento.

De cara al futuro existen numerosas alternativas a las que se podría acudir para evitar la incidencia de problemas tan importantes como los que se han descrito. En relación con las dificultades que plantea la utilización del consenso, estas podrían reducirse si se restringiera su utilización, aprovechando lo estipulado en el Acuerdo de Marrakech. Existen propuestas que abogan, por ejemplo, por reservar la unanimidad para las decisiones de

---

<sup>1</sup> En otras importantes organizaciones internacionales, sin embargo, las decisiones se adoptan entre los representantes de un número reducido de países o, como sucede en el FMI, participan en ellas todos los miembros, pero con un voto que se pondera en función de su relevancia.

<sup>2</sup> Conviene tener en cuenta, además, que los países utilizan frecuentemente su voto con fines estratégicos, es decir, bloquean acuerdos sobre cuestiones que no les afectan hasta que se adoptan otras decisiones en las que sí tienen intereses.

mayor relevancia. Hay también reflexiones en torno a las ventajas que podría ofrecer la adopción de acuerdos plurilaterales, que sólo comprometerían a los países miembros que los firmaran. De este modo se dotaría a la OMC de una *geometría variable*, que reduciría su homogeneidad, pero le garantizaría un funcionamiento mucho más ágil.<sup>3</sup>

Son asimismo numerosas, y aún más importantes, las propuestas tendentes a incrementar la transparencia, tanto externa como interna. Esta última podría aumentar si se fomentara la participación real de todos los países en las decisiones. Para promover concretamente la de aquellos que disponen de menores medios económicos y humanos habría que realizar un importante esfuerzo financiero, con el fin de ayudarles a costear una representación verdaderamente digna, tanto en número como en nivel de capacitación. También podría mejorar la transparencia interna si se incrementara el control sobre las reuniones informales y se garantizara el acceso a ellas a todos los países interesados en participar.

Para mejorar la transparencia externa, la Organización Mundial del Comercio debería abrir canales de acceso a todo tipo de información a las ONG y a otros colectivos sociales. Se reforzaría esa transparencia y aumentaría, además, la legitimidad democrática de la institución si, como se propone en algunos trabajos, tuvieran también acceso a esos canales los parlamentos nacionales y se fomentara, además, su participación en la dinámica de la OMC.<sup>4</sup>

## El desafío del regionalismo

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio se construyó sobre la base del principio de «no discriminación», que, a su vez, utiliza como referencia fundamental la denominada «cláusula de nación más favorecida» (artículo I del GATT).<sup>5</sup> Paradójicamente, al mismo tiempo, el texto admite —a través de su artículo XXIV— la posibilidad de que un grupo de partes contratantes reduzca la protección existente entre ellas, sin que sea preciso extender esa decisión a otros países. Surge así el marco que posibilita la integración comercial.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, U. Dadush, «WTO Reform: The time to start is now», *Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief*, núm. 80, septiembre 2009 [accesible en: <http://carnegieendowment.org/publications>], y P. Sutherland, *et al.*, *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Organización Mundial de Comercio, Ginebra, 2004.

<sup>4</sup> Puede encontrarse una interesante reflexión sobre las acciones que incrementarían la transparencia externa de la OMC en OXFAM: «Institutional Reform of the WTO», *Oxfam GB Discussion Paper*, Londres, 2000. Véase también P. Sutherland *et al.*, *op. cit.*, 2004.

<sup>5</sup> La «cláusula de nación más favorecida» establece que cualquier ventaja que un país conceda a otro deberá hacerse extensiva automáticamente a todos los demás: «[...] cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado» (artículo I del GATT) [N. del E.]

Las exigencias a las que el GATT somete a esa integración son muy laxas.<sup>6</sup> Se trata de una postura ajustada al momento en que se firmó el Acuerdo, ya que, dado el elevadísimo nivel de protección existente, cualquier medida de liberalización –aunque fuera discriminatoria– parecía justificada. Por otra parte, de cara al marco general, la integración comercial no conllevaba prácticamente ningún riesgo, ya que ésta era un fenómeno muy inusual. Es evidente que la situación actual dista mucho de ese contexto de partida: la protección se ha reducido muy significativamente respecto del nivel que alcanzaba en la década de los cuarenta y proliferan como hongos los acuerdos de integración. Pese a ello, la normativa que regula esos acuerdos sigue siendo prácticamente la misma.

La falta de avances en el marco de la OMC ha alentado, además, un desarrollo adicional de la integración comercial en los últimos años, con lo que el panorama ha perdido aún mayor coherencia. La abundancia de acuerdos hace que la cláusula de nación más favorecida –que debería ser la norma– se haya convertido en una auténtica excepción. Como, además, es frecuente que esos acuerdos se solapen, la situación que se ha generado es muy confusa.<sup>7</sup>

Para poner fin a este panorama, recuperando el propósito original de crear un marco regulador multilateral y no discriminatorio, la OMC debe reaccionar con decisión, alejándose de la tibieza con la que ha actuado hasta el momento. La viabilidad y la propia razón de ser de la institución están en juego.

Las propuestas más sencillas para garantizar que prime la ausencia de discriminación son las que propugnan un control más estricto de los acuerdos de integración, velando por la reducción de la protección exterior común, simplificando las reglas de origen y exigiendo la adopción de medidas que faciliten el acceso de nuevos miembros.<sup>8</sup> Se ha sugerido también que esos acuerdos sean sometidos al examen de políticas comerciales, aunque sea inicialmente de forma voluntaria y sin carácter vinculante. Las iniciativas más ambiciosas apuestan por un planteamiento basado en el establecimiento de calendarios de liberalización, que obligarían a los países que participan en mecanismos de integración (al menos, a los de mayor nivel de desarrollo) a extender progresivamente las ventajas comerciales asociadas a dichos acuerdos. El proceso culminaría con la supresión total de aranceles.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Puede afirmarse lo mismo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), gestionado también por la OMC. El Artículo V del GATS está inspirado en el Artículo XXIV del GATT.

<sup>7</sup> La situación acaba pareciéndose a un plato de spaghetti, como ha señalado Jadish Bhagwati. Para conocer mejor los detalles y las implicaciones de esa situación pueden consultarse, por ejemplo, el Informe Sutherland (P. Sutherland, *et al.*, *op. cit.*), el capítulo 4 de la última edición del Informe Económico y Social Mundial (Organización de las Naciones Unidas (2010): *World Economic and Social Survey 2010. Retooling Global Development*, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York) o una reciente publicación de la UNCTAD (UNCTAD (2010): *International trade after the economic crises: challenges and new opportunities*, UNCTAD, Ginebra).

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Dadush, *op. cit.*, pág. 5.

<sup>9</sup> P. Sutherland *et al.*, *op. cit.*, p. 30.

## Las relaciones entre comercio internacional y derechos laborales

El fuerte aumento experimentado en las últimas décadas por las manufacturas procedentes de países subdesarrollados ha reavivado el viejo debate en torno a las condiciones laborales en que se fabrican los productos que son objeto de comercio internacional. Desde una perspectiva económica, ese debate se centra en la posible existencia de una situación de competencia desleal, que tendría su origen en las diferencias de costes que surgen del distinto nivel de respeto de los derechos de los trabajadores.<sup>10</sup> Por analogía con el concepto tradicional de “*dumping*” suele hablarse de “*dumping social*” o “*dumping laboral*”.

Muchos observadores, empresarios y trabajadores de las economías más avanzadas (así como un número importante de las ONG) asumen que es necesario hacer frente a esa forma de competencia desleal y consideran que la vía más adecuada para ello es que la OMC autorice y regule el uso de cláusulas sociales, lo que conllevaría la utilización de políticas comerciales más restrictivas en las relaciones con los países cuyos estándares laborales fueran más bajos.

---

**Recuperando el propósito original de crear un marco regulador multilateral y no discriminatorio, la OMC debe reaccionar con decisión. La propia razón de ser de la institución está en juego**

---

La apuesta por las cláusulas sociales choca con la posición que mantienen, en general, los países subdesarrollados. Para ellos se trata simplemente de una excusa a la que intentan recurrir las economías más ricas para incrementar la protección de sus mercados. Aducen, además, que esas economías no están legitimadas para formular exigencias en este campo, teniendo en cuenta que en el pasado, e incluso en el presente, su nivel de respeto de los derechos laborales no puede ofrecerse precisamente como un ejemplo a seguir.<sup>11</sup>

La posición de los países subdesarrollados se ha impuesto hasta el momento en todas las ocasiones en las que se ha debatido sobre una eventual regulación multilateral del uso

<sup>10</sup> Desde un punto de vista ético lo que preocupa es la falta de respeto de derechos laborales fundamentales, que, al formar parte de los derechos humanos, deberían garantizarse al margen de cualquier tipo de consideración económica. Véase L. F. Lobejón, «Pasado, presente y futuro de la cláusula social. El Papel de la Organización Mundial del Comercio», *Información Comercial Española*, núm. 843, 2008, pp. 149-161.

<sup>11</sup> F. J. Gutiérrez Hurtado y L. F. Lobejón Herrero, «Cláusulas sociales, comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados», *Revista de Economía Crítica*, núm. 7, 2008, pp. 55-73.

de cláusulas sociales. Durante el período de vigencia de la OMC esa posibilidad se ha discutido abiertamente en las Conferencias Ministeriales celebradas en Singapur, Ginebra y Seattle. En la última de ellas el debate fue muy duro y tuvo una importante repercusión. Fue, de hecho, una de las principales causas del fracaso de esa Conferencia Ministerial y del abandono del proyecto de abrir una nueva Ronda en 1999.

Curiosamente, los mismos países que se oponen a regular el uso de cláusulas sociales en el marco de la OMC suelen admitirlas en acuerdos de integración, mecanismos de preferencias y, sobre todo, en los tratados comerciales bilaterales que firman con las economías más ricas. En cualquiera de esos mecanismos (especialmente en los acuerdos de carácter bilateral) la posición de las economías subdesarrolladas es mucho más débil de la que ostentan en la OMC. Atendiendo a esta circunstancia, parece razonable que esas economías acaben aceptando finalmente que sea esta Organización la que regule el uso de cláusulas sociales.<sup>12</sup>

Si saliera adelante esta opción –algo muy improbable a corto plazo– habría que respaldarla formalmente introduciendo modificaciones en el marco que regula el comercio internacional, y más concretamente en el texto del GATT. Las alternativas presentes en un mayor número de análisis sobre este tema son:

1. La modificación del artículo del GATT que prohíbe la utilización de mano de obra de prisioneros en la fabricación de productos destinados a la exportación. Para combatir el *dumping* social bastaría con extender esa prohibición a todas las mercancías elaboradas vulnerando cualquiera de los derechos laborales fundamentales.<sup>13</sup>
2. La adaptación del artículo del GATT que permite a los importadores combatir la competencia desleal mediante el cobro de un derecho *antidumping*. Dicha adaptación consistiría en admitir que la falta de respeto de los derechos laborales fundamentales constituye a todos los efectos y con todas las implicaciones, una forma de competencia desleal.<sup>14</sup>
3. La reforma del artículo XXIII, que regula el funcionamiento del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. La modificación de ese artículo debería permitir el establecimiento de sanciones o represalias contra los miembros de la OMC que se negaran a garantizar unos estándares laborales mínimos.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Véase F. J. Gutiérrez Hurtado y L. F. Lobejón Herrero, *op. cit.* y L. F. Lobejón Herrero, *op. cit.*

<sup>13</sup> Esta propuesta que obligaría, en concreto, a modificar el apartado “e” del artículo XX se recoge, por ejemplo, en K. A. Elliot y R. B. Freeman, *Can labour standards improve globalisation?*, Institute for International Economics, Washington, 2003; B. M. Hoekman y M. M. Kostecki, *The Political Economy of the World trading system. The Uruguay Round and beyond*, 2ª edición, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 2001; H. Lim, *The social clause: issues and challenges*, OIT, Bureau of workers Activities, 1998; S. Turín Tay, «Trade and Labor. Texts, institutions and context», en B. Hoekman *et al.* (eds.), *Development, Trade and the WTO. A Handbook*, Banco Mundial, Washington, 2002.

<sup>14</sup> En algunos estudios se señala que el *dumping social* no constituye una forma de competencia desleal, como las que regulan concretamente en el artículo VI del GATT, sino más bien un subsidio irregular del que se benefician los productos exportados. En este caso, el GATT podría adaptarse para establecer una sanción sobre esos productos, que no tendría la consideración de derecho *antidumping*, sino de derecho compensatorio (artículo XVI del Acuerdo General).

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, K. A. Elliot y R. B. Freeman, *op. cit.*, pp. 89-90.

## La vinculación comercio internacional-medio ambiente

La creciente preocupación por la conservación del medio ambiente se ha reflejado también en las reflexiones en torno al comercio internacional. Las más relacionadas con la regulación de éste han incidido especialmente en las dos cuestiones siguientes:

- a. La situación de competencia desleal que puede surgir, en este caso, a raíz de las diferencias de costes asociadas a una normativa medioambiental más o menos estricta.
- b. Los problemas derivados de la falta de compatibilidad entre los acuerdos que gestiona la OMC (y las decisiones adoptadas en el marco de esta organización), y lo que establecen algunos acuerdos medioambientales (AMA).<sup>16</sup>

En relación con la primera de las dos cuestiones, también existen opiniones que se muestran favorables a la intervención de la OMC en contra de esa forma de competencia desleal (a la que en este caso se denomina «*dumping ecológico*» o «*dumping medioambiental*»). Las economías de menor grado de desarrollo –cuyas normativas son menos restrictivas– se oponen a esta propuesta, recurriendo a argumentos análogos a los utilizados para rechazar la autorización de cláusulas sociales, es decir, acusando a los países más ricos de buscar nuevos argumentos para protegerse y de formular propuestas carentes de legitimidad.

La posición defendida por la OMC encaja con las reivindicaciones de los países subdesarrollados. Hasta el momento, la institución ha apoyado con decisión la fortaleza del régimen comercial, dejando en un segundo plano la protección del medio ambiente. Una de las manifestaciones más claras de esta postura es la redacción que mantiene el artículo XX del GATT, que restringe extraordinariamente la posibilidad de utilizar cláusulas medioambientales, ya que sólo admite la limitación del comercio internacional en casos extremos, y sólo si los recursos naturales que corren peligro no son renovables.<sup>17</sup>

Respecto de las fricciones entre la OMC y lo dispuesto en algunos AMA también puede constatarse que la institución mantiene inclinada la balanza a favor de la libertad del comercio internacional, sin que pesen demasiado las consideraciones sobre la situación del entorno. Constituyen una manifestación evidente de esa actitud las decisiones adoptadas en el marco del ESD en aquellos casos en que los conflictos planteados estaban relacionados con la protección de determinadas especies amenazadas. Esas decisiones se han saldado a favor de los países que aspiraban a mantener sus exportaciones, sin

<sup>16</sup> PNUMA, *Manual de medio ambiente y comercio*, 2ª edición, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente e Instituto Internacional para el Desarrollo sostenible, Ginebra y Winnipeg, 2005.

<sup>17</sup> Véase M. M. Mbengue, «L'environnement, un OVNI sur la planète de l'OMC», en C. Deblock (dir.), *L'OMC, après Doha*, Fides, Montréal, 2002, pp.249-287.

tener en cuenta los estándares medioambientales del importador ni lo recogido en algunos AMA.<sup>18</sup>

Existen algunas esperanzas de que esta situación cambie en los próximos años, si bien las iniciativas adoptadas hasta ahora apenas han tenido relevancia práctica. Entre esas iniciativas destaca el anuncio, con ocasión de la apertura de la Ronda de Doha, de iniciar gestiones encaminadas a fomentar la colaboración entre la OMC y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), vinculado a importantes AMA.

Esa colaboración podría aumentar la sintonía entre la Organización Mundial del Comercio y los referidos AMA. Los avances podrían inspirarse, como señala un informe reciente del propio PNUMA, en algunas experiencias en el ámbito de la cooperación internacional en las que ha desaparecido la primacía de las disposiciones comerciales sobre las medioambientales, o en las que incluso se ha concedido prioridad a lo establecido en los AMA. Puede citarse como ejemplo del primer caso el Protocolo de Cartagena y del segundo caso el Acuerdo Norteamericano de Libre Cambio.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> El ESD se pronunció en 1991 en contra de Estados Unidos, cuando este país fue denunciado por exigir que las capturas de los atunes de origen mexicano que entraran en su mercado cumplieran con la ley norteamericana que pretende proteger a los delfines. También resolvió en contra de Estados Unidos en 1998, por condicionar las importaciones de camarones de India, Malasia, Pakistán y Tailandia a la utilización de redes que no pusieran en peligro determinadas especies de tortugas. Estos dos casos han tenido una importante repercusión, convirtiéndose en uno de los principales argumentos en contra de la postura del GATT y la OMC en materia de defensa del medio ambiente.

<sup>19</sup> PNUMA, *op. cit.*