

CAPÍTULO I

La globalización y la OMC: los argumentos en favor de la liberalización del comercio

1. La creación de la OMC en 1995 constituyó el avance más espectacular del multilateralismo desde el brillante período de creación de instituciones de fines de los años cuarenta. La Ronda Uruguay de negociaciones necesitó cuatro años para su preparación y otros siete para su conclusión. Fue la negociación comercial de alcance mundial más ambiciosa que jamás se ha intentado. Como se sugiere en la historia oficial¹ de la Ronda, bien se la puede considerar como la negociación de mayor alcance que jamás se haya realizado sobre cuestiones económicas.

2. A mediados de la década de los 80, cuando se adoptaron las decisiones fundamentales de lanzar la octava serie de negociaciones comerciales multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), pocos participantes habían previsto las dimensiones del acuerdo final al que llegarían, ni tampoco que una parte importante del resultado sería la creación de una nueva organización internacional.

3. En su conclusión, las negociaciones incluyeron a más de 120 gobiernos y sus resultados figuran en 26.000 páginas de textos jurídicos y compromisos nacionales. ¿Por qué tantos países estuvieron dispuestos a asumir obligaciones de una variedad y profundidad tan extraordinaria? El consenso existente entre las partes contratantes² del GATT en ese momento era claramente que, incluso si había imperfecciones en el texto finalmente acordado, sus intereses nacionales vitales exigían ser parte en el nuevo sistema de comercio y en su estructura internacional, la Organización Mundial del Comercio, y comprometerse a cumplir las obligaciones contractuales que imponía la calidad de Miembro.

4. Antes de que se lanzara la Ronda Uruguay, en noviembre de 1983, el entonces Director General del GATT, Arthur Dunkel, había establecido un Grupo de Expertos presidido por

Fritz Leutwiler, Presidente del Banco Nacional Suizo y del Banco de Pagos Internacionales, para que examinara la situación del sistema internacional de comercio y trataran de comprenderla y sugerir soluciones para los problemas a que entonces hacía frente el comercio mundial.

5. La labor del Grupo Leutwiler era diferente de la nuestra, pero partió de una situación que compartimos. El Grupo acordó que en el mundo se estaban produciendo cambios económicos fundamentales y que tales cambios no sólo eran inevitables sino que se debían acoger con satisfacción como un motor del crecimiento económico y el desarrollo. A su juicio, el comercio internacional abierto era un factor fundamental del crecimiento sostenido. Por otra parte, las restricciones comerciales y el proteccionismo actuaban únicamente como un freno a la capacidad de las economías de aprovechar las nuevas tecnologías y crecer. Este diagnóstico no fue de ningún modo controvertido, pero ha sido cuestionado más recientemente.

6. En realidad, creemos que estas conclusiones son incluso más pertinentes y correctas en la actualidad. La economía mundial se ha desarrollado rápidamente desde la creación de la OMC y es probable que siga desarrollándose, a pesar de que experimenta algunas vacilaciones. La finalidad esencial de este informe es examinar el funcionamiento de la institución que a menudo se sitúa en el centro del debate sobre la globalización -la OMC- y considerar si está bien equipada para satisfacer las demandas que inevitablemente pesarán en su futuro. Aunque valoramos la importancia de la actual ronda comercial, estamos obligados a mirar más allá del Programa de Desarrollo de Doha.

7. Vale la pena observar cómo ha evolucionado la aceptación de los beneficios que se derivan de ser parte en este sistema. Cuando el GATT entró en vigor el 1º de enero de 1948, sólo tenía 23 partes contratantes, y casi la mitad de ellas eran países en desarrollo.

¹“Reshaping the World Trading System”, John Croome. Publicado por la OMC, 1995.

² Los participantes en el GATT (1948-1995) se denominaban partes contratantes.

El número de Miembros de la OMC se ha incrementado hasta llegar a un número cercano a los 150. Ese enorme crecimiento de la cantidad de Miembros demuestra lo que la comunidad mundial piensa realmente acerca del valor de la institución y es la respuesta más elocuente a sus detractores. La OMC es con todo la única institución multilateral creada reciente y explícitamente para una economía mundial y totalmente interdependiente. El hecho de que China sea uno de los nuevos Miembros más recientes -y vienen tras ella Rusia, Viet Nam y otros - sólo subraya ese hecho, y el papel exclusivo y central que desempeña la OMC en las ambiciones económicas y de desarrollo de sus Miembros.

8. Desde la creación del GATT, en 1948, se han producido grandes cambios en las condiciones políticas y económicas del mundo; entre ellos, el acontecimiento político de mayor trascendencia fue el derrumbe de la Cortina de Hierro. Este hecho, junto con importantes innovaciones tecnológicas, ha generado posibilidades casi sin precedentes para un mundo verdaderamente interdependiente. La globalización ha pasado a formar parte del léxico del discurso moderno sobre los asuntos mundiales. Los supuestos defectos del proceso han generado un gran debate público, en parte bien informado. Es innegable que la globalización suscita preocupaciones e inquietudes. No es el propósito de este informe abordarlas detalladamente. No obstante, si deseamos examinar las posibilidades de la OMC para desarrollarse como una importante institución que preste asistencia en el proceso de gobernanza mundial, no podemos hacer caso omiso del malestar al que muchas personas asocian la institución y el fenómeno de cambio económico mundial, a veces grave e inquietante.

9. Es correcto decir que un comercio más abierto ha sido un elemento clave de la intensificación de la globalización durante las últimas décadas. Esto explica quizá porqué algunos de

quienes atacan la globalización la han equiparado casi exclusivamente con la OMC. Sin embargo, otros factores, como el aumento de los movimientos de capitales y de personas han tenido un papel significativo en el proceso, al igual que la tecnología y el menor costo del transporte de carga y de pasajeros. No es nuestro propósito entrar en el debate respecto de si la OMC impulsa la globalización o responde a ella; la realidad es probablemente una combinación de ambas cosas.

10. **En última instancia, la razón de ser fundamental de la Organización Mundial del Comercio, que supervisa la creciente liberalización del comercio, tiene que residir en que el comercio favorece la prosperidad.** Obviamente, una OMC, que tiene entre sus principales objetivos la liberalización del comercio, sólo merecería ser incluida en una arquitectura internacional destinada a aumentar el bienestar de la humanidad únicamente si la liberalización del comercio fuera verdaderamente una política provechosa. **De ahí que sea necesario abordar las críticas a un comercio más abierto que han aparecido recientemente.**

B. LA GLOBALIZACIÓN - RESPUESTA A LAS CRÍTICAS

¿Constituye el comercio abierto una amenaza a los derechos humanos?

11. Algunos opinan que la mayor apertura del comercio se propone como un fin en sí mismo y que, en cambio, se la debería juzgar en función de las consecuencias que tiene sobre la calidad de la vida humana. **En realidad, en ningún lado los argumentos en favor de la liberalización del comercio se exponen de manera más decidida en términos del aumento del bienestar humano que en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.** Es cierto, empero, que los amplios objetivos de la apertura de los mercados a la competencia - sin olvidar sus

efectos sobre la pobreza al reducir los precios de los bienes de consumo básicos - raras veces son mencionados por quienes preconizan esas políticas o negociaciones. Se supone, a menudo erróneamente, que todos entendemos que es un medio y no un fin en sí mismo.

12. Como explicamos en otra parte del informe, el concepto de que el comercio, las inversiones y el crecimiento de la actividad económica menoscaba aspectos no económicos de los derechos humanos es contrario a la verdad. Por lo general, las características de las economías cerradas son la falta de democracia y de libertad de prensa, la represión política y la ausencia de oportunidades para que las personas mejoren sus vidas mediante la educación, la innovación, el trabajo arduo y honesto y la responsabilidad. En última instancia - y reconocemos que esto puede llevar tiempo - el hecho de que los gobiernos y sus ciudadanos estén en contacto con un marco institucional internacional consagrado a la apertura tendrá consecuencias en ámbitos que van mucho más allá del comercio.

¿Está la liberalización del comercio impulsada únicamente por el interés de las empresas?

13. Una queja corriente es que el comercio abierto es una meta de las empresas y, por lo tanto, sirve a sus intereses especiales y no al interés general. Sin embargo, las empresas pertenecen a las personas, y en gran parte dan empleo a las personas y pagan impuestos en beneficio de otras personas. Por consiguiente, su interés no es necesariamente un interés especial que perjudique al bien social. En rigor, el hecho de que las empresas formen parte de los grupos de presión que impulsan el comercio no significa que el comercio no favorezca al bienestar humano. **Sería más razonable argumentar que es precisamente cuando las empresas actúan contra el comercio abierto - lo que no es una situación infrecuente - cuando atacan los intereses sociales más vastos. Y es precisamen-**

te en este caso cuando las normas de la OMC funcionan para impedir que los gobiernos actúen contra el bien común más amplio. Al mismo tiempo, la liberalización del comercio de ningún modo elimina o minimiza el derecho de la sociedad a supervisar y reglamentar las empresas. Los mercados abiertos no son mercados que carezcan de una reglamentación adecuada; lejos de ello.

¿Es verdad que la liberalización del comercio impone soluciones presentadas como “panaceas”?

14. El comercio abierto también es objeto de crítica alegándose que hace caso omiso de la máxima según la cual “no se puede cortar todo por un mismo patrón” y que no todos los países están en el punto óptimo de su desarrollo o tienen la capacidad y los recursos necesarios para aplicar políticas comerciales y económicas liberales. **Sin embargo, lo que ocurre es que los gobiernos deben adoptar una decisión fundamental. La estrategia de la liberalización del comercio dará lugar inevitablemente a ajustes que reflejarán las realidades económicas y políticas, de modo que el tamaño de los zapatos sin duda variará, y también en esta situación las normas de la OMC reflejan esa realidad.** No obstante, incumbe a los órganos encargados de formular políticas y a los gobiernos decidir si avanzarán hacia la liberalización del comercio, o hacia su restricción. Tanto la teoría como la experiencia indican categóricamente que la primera opción es la mejor.

¿Se han exagerado los beneficios del comercio abierto?

15. Algunos críticos sostienen que quienes defienden el comercio abierto exageran los beneficios que aportará la liberalización del comercio. Los beneficios derivados de un comercio más abierto serán “grandes” o “pequeños”, por lo general, en función de las circunstancias concretas de cada país. Mucho queda en ma-

nos de los gobiernos: si las políticas tienden a dar protección a intereses enquistados, incluidas las industrias que compiten con las importaciones a expensas de empresas que tienen un potencial de exportación, los beneficios tenderán a ser inferiores. Si los recursos pueden circular con mayor libertad, los beneficios serán mayores.

16. Sin embargo, se debe aceptar que los beneficios derivados del comercio y las políticas del comercio abierto pueden parecer “pequeños” si se los compara con la renta nacional, como suele suceder con otras políticas que procuran esencialmente beneficios. En cualquier caso, incluso si los beneficios derivados del comercio son “pequeños” y es posible que haya desventajas limitadas, esto no lleva a la conclusión de que normalmente el comercio será perjudicial. **Por regla general, es difícil eludir la conclusión de que los países que han decidido hacer del comercio un pilar del crecimiento económico han crecido realmente de forma más firme y se han hecho más ricos que aquellos que han preferido basarse en mercados internos al amparo de muros de protección.**

¿Es verdad que la liberalización del comercio perjudica los intereses de los pobres?

17. Una de las críticas más serias es que un comercio más libre perjudica la lucha contra la pobreza. En algunos casos, el argumento se basa en la atribución de causalidad cuando sólo existe una secuencia de hechos no relacionados entre sí. La alegación de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hizo bajar los salarios mexicanos y, por tanto, aumentó la pobreza, es un buen ejemplo de esta falacia. En el caso mexicano, la presión sobre los salarios reales no provino de la liberalización del comercio en el marco del TLCAN sino de la estabilización que se tuvo que llevar a cabo como consecuencia de la crisis del peso en noviembre de 1994. En realidad, los vínculos políticos establecidos por el TLCAN llevaron

al Tesoro de los Estados Unidos a brindar un extraordinario apoyo a México para hacer frente a esta macrocrisis. Sin ese apoyo, los efectos sobre los salarios reales y, por tanto, sobre la pobreza en el período que siguió a la crisis hubieran sido sustancialmente más graves.

18. Pero, ¿qué muestran los datos en términos más generales con respecto a la relación entre el comercio y la reducción de la pobreza cuando no existe otro fenómeno preponderante, como una dramática crisis financiera? **Quienes preconizan una relación favorable tienen un argumento que consta de dos partes: que el comercio fomenta el crecimiento y que el crecimiento reduce la pobreza. Como se desprende de la labor de varios economistas,³ los datos que corroboran estas dos afirmaciones como tendencias dominantes son muy categóricos en nuestra experiencia de posguerra.**

19. Veamos el caso de los dos países más grandes - China y la India - a los que corresponde una gran parte de los pobres de todo el mundo, cualquiera sea la definición de pobreza que se utilice. Hasta mediados de los años ochenta, estos dos países aplicaron (por razones diferentes) políticas de comercio e inversión aislacionistas y se negaron a aprovechar la oportunidad que la economía mundial ofrece para un crecimiento más rápido. Como consecuencia de ello, registraron bajas tasas de crecimiento de las exportaciones y, por ende, también de los ingresos. A su vez, estas bajas tasas de crecimiento, como era previsible, no tuvieron efectos sobre la pobreza. **Aunque los economistas pueden presentar resultados paradójicos, es razonable pensar que las economías estancadas no están en condiciones de dar a las masas pobres de desempleados y subempleados trabajos estables y bien remunerados para sacarlos de la pobreza.** Las experiencias de la India y China desde mediados de los años ochenta y el comienzo de las políticas de liberalización económica demuestran adecuadamente, si bien en grado diferente, la otra cara de la moneda.

³ Véase la amplia reseña de esta gran cantidad de datos corroborativos en Jagdish Bhagwati, “In Defense of Globalization”, Oxford University Press, 2004; capítulo 5: “Poverty: Enhanced or Diminished?”.

20. ¿Podemos decir algo acerca de si la desigualdad entre naciones ha empeorado o mejorado a medida que han ido avanzando el comercio y la globalización? Los analistas de la convergencia entre las naciones han considerado tanto las tendencias generales de la desigualdad internacional, medida de diversas maneras, como la asociación directa entre el comercio y la convergencia de los ingresos per cápita. Con respecto a la primera de ellas, trabajos especializados recientes muestran que, según numerosos parámetros, la desigualdad en el mundo ha disminuido, no aumentado. Los trabajos del economista Sala-i-Martin⁴ muestran que la desigualdad internacional, utilizando varias medidas diferentes, ha disminuido en los dos últimos decenios.

21. Por lo tanto, hay cuestiones relativas al alivio de la pobreza a las que se debe hacer frente. **No obstante, a nuestro juicio la ecuación básica es la siguiente: el comercio estimula el crecimiento, y el crecimiento, en mayor o menor grado y con el tiempo necesario, combatirá la pobreza.** Tenemos que aceptar que la realidad no siempre puede ser tan clara en el caso de las economías pequeñas y vulnerables, especialmente las que se han hecho dependientes de preferencias comerciales. Volveremos sobre esta cuestión más adelante. Por ahora diremos que resulta claro que las preferencias no ofrecen ninguna solución a largo plazo para los retrasos en el desarrollo.

Siendo así, ¿perjudica el comercio los intereses de los pobres en los países desarrollados?

22. Hay críticos, particularmente en algunas organizaciones de trabajadores, que alegan que el comercio es responsable de generar más pobres también en los países ricos. El argumento principal es que el comercio con países pobres reduce los precios de productos con alta intensidad de mano de obra, como el calzado y los textiles. Esto a su vez disminuye los salarios reales de los trabajadores no calificados que

compiten en las mismas industrias en los países ricos. El estancamiento general de los salarios reales de los trabajadores no calificados durante largos períodos en las últimas tres décadas ha robustecido esta hipótesis. **Sin embargo, el consenso general entre los investigadores en esta esfera es que ha sido la evolución tecnológica, y no el comercio con países pobres, lo que ha hecho que las presiones más intensas recaigan sobre la mano de obra no calificada.**⁵

23. Además, aunque las importaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo han ido en aumento, aún constituyen sólo una pequeña fracción de tales importaciones en los mercados desarrollados. Por otra parte, hay pruebas de que los empleos en el sector manufacturero en muchos países desarrollados, independientemente del volumen y las modalidades de su comercio, han disminuido, lo que indica decididamente que la causa subyacente es la evolución de la técnica en el sector manufacturero. Los salarios reales en numerosas ocupaciones que requieren capacitación también han aumentado en todo el mundo, lo que indica que el principal factor que interviene es la evolución tecnológica; que se orienta hacia el trabajo calificado, y no el comercio.

¿Qué se puede decir respecto de la “competencia por las peores condiciones”?

24. El siguiente argumento es que el comercio con los países pobres y las inversiones desde los países ricos producirán una “competencia por las peores condiciones” de las normas laborales. A primera vista, este temor resulta plausible, pero los datos que lo corroboran son insignificantes. **Por el contrario, hay más razones para sugerir presiones en favor de una “competencia por las mejores condiciones”. Esto se manifiesta en exigencias políticas de los países ricos para que los países pobres mejoren sus normas y aumenten sus costos de producción como el precio que han de pagar por las ventajas comerciales que obtienen.**

⁴ Véase Xavier Sala-i-Martin, “The World Distribution of Income Estimated from Individual Country Distributions”, National Bureau of Economic Research Working Paper N° 8933, Cambridge, Mass., mayo de 2002, página 31.

⁵ A esta conclusión han llegado muchos economistas, entre ellos Robert Lawrence, Paul Krugman, Arvind Panagariya y Alan Krueger. Véase también Bhagwati, capítulo 10, *ibid.* La conclusión se relaciona con la cuestión de los salarios reales absolutos y no con la desigualdad de salarios entre trabajadores calificados y no calificados, que es por lo general una cuestión diferente.

Al parecer, este planteamiento atenúa la competencia y permite que las empresas de los países ricos eviten debilitar sus propias normas o hacerse más competitivas en general. Es muy discutible si esta postura es sensata o eficaz. La experiencia sugiere que en última instancia el crecimiento económico estimula naturalmente la presión en favor de condiciones laborales y salarios decorosos. Asimismo, cada vez más los consumidores tienen la posibilidad de elegir en sus compras, y pueden optar por no adquirir productos procedentes de países que niegan los derechos laborales básicos a sus trabajadores.

25. En cualquier caso, muchos análisis comparados entre industrias y entre países subrayan indirectamente la fuerza de las normas laborales y medioambientales frente al comercio internacional e incluso las inversiones directas en capital accionario.⁶ Llegan a esta conclusión demostrando, por ejemplo, que la elección de los lugares para realizar inversiones o incluso las técnicas de producción (independientemente de que sean contaminantes o no perjudiquen al medio ambiente) es una cuestión delicada, no por falta de normas o la existencia de normas menos estrictas en el extranjero, sino debido a muchos otros factores. En pocas palabras, los inversores y los exportadores necesitan mucho más que la dudosa - y probablemente temporal - denegación de normas laborales para decidirse a llevar a cabo sus actividades.

Contratación externa: un nuevo tema central para el proteccionismo

26. La preocupación acerca de los efectos negativos en los salarios del comercio con los países pobres se ha extendido a los empleos de trabajadores capacitados y semicapitados con la reciente inquietud acerca de la contratación externa de servicios por parte de los países ricos. En los Estados Unidos, se ha reclamado la exclusión de algunos países en desarrollo, por ejemplo la India, de la contratación pública, y se ha denunciado a las empresas que

recurren a la contratación externa. Una protesta similar se ha expresado en algunos países europeos.

27. Como se ha dicho que era previsible que los empleos en el sector manufacturero se trasladaran al extranjero, pero que en su lugar se ampliaría el empleo en el sector de servicios, no es sorprendente que los trabajadores de los países industrializados se escandalicen al ver que incluso algunas tareas del sector de servicios relativamente bien pagadas se trasladan al extranjero. Por supuesto, cualquier expansión de las oportunidades comerciales de un país, ya sea en la agricultura, las manufacturas o los servicios, sólo contribuye a generar bienestar en el conjunto. Considerando más ampliamente el comercio transfronterizo de servicios, resulta evidente que las naciones ricas están, de hecho, importando de los países más pobres sobre todo servicios de los segmentos más bajos, como los servicios de contestación de llamadas o servicios financieros auxiliares, mientras que exportan servicios profesionales de mayor valor, como los servicios médicos, jurídicos, de arquitectura, enseñanza y otros servicios. La balanza comercial en tales servicios sigue siendo muy favorable para los países ricos. En efecto, las economías más ricas tienden a especializarse, principalmente, en los servicios bien remunerados mientras importan servicios retribuidos con salarios bajos - como ha sido el caso en gran parte del sector industrial.

28. Además, los estudios indican que, en los Estados Unidos, la considerable reducción de los precios del equipo de tecnología de la información en los años noventa generó un incremento grande y repentino de las inversiones y el cambio tecnológico. Esto a su vez dio lugar al formidable aumento de la productividad y el crecimiento de la economía estadounidense. Tal empuje de la expansión de los ingresos resultante de la oferta de servicios más baratos también puede generar un crecimiento asociado de nuevos empleos calificados. **Las empresas que**

⁶ Entre los numerosos estudios de este tipo, véase en particular Beata Smarzyska y Shang-jin Wei, "Pollution Havens and Foreign Direct Investment: Dirty Secret or Popular Myth?", World Bank Policy Research Working Paper N° 2673, 2001.

logren reducir costos en un sector mediante la contratación externa pueden estar en condiciones de invertir en otros sectores y crear nuevos empleos. Por lo tanto, los argumentos en favor de la protección o de la aplicación de sanciones contra la contratación externa son tan poco plausibles como los relativos a la pérdida de empleos no calificados en el sector manufacturero. A largo plazo, serían contra-productivos.

29. Debemos también tener presente cuán pequeño es realmente este “problema”. Cuando se suman todos los trabajos que se han contratado externamente, las estimaciones más cuantiosas que se han calculado en los Estados Unidos oscilan entre 100.000 empleos anuales para el período 1999-2002 a proyecciones de 225.000 empleos anuales en los próximos 15 años. Esto se debe comparar con las cifras de la Oficina de Estadísticas Laborales en las que se estima un total de más de 17 millones de empleos relacionados con la tecnología de la información en 2002. La salida de empleos en el futuro será inferior al 1,5 por ciento del total de puestos de trabajo. En Europa, el panorama no ofrece grandes diferencias.

¿Pueden coexistir el comercio y la protección ambiental?

30. También se han esgrimido severas críticas contra la liberalización del comercio alegándose que ésta está en contradicción con el objetivo de la protección ambiental. Esta crítica se ha expresado sobre todo en Europa, donde se ha defendido la protección de la agricultura con el argumento de que tiene múltiples facetas y que por lo tanto no puede liberalizarse únicamente por motivos de eficiencia económica. Por ejemplo, el mantenimiento del paisaje y las comunidades rurales merece igual consideración que la eficiencia económica.

31. Cabe formular dos consideraciones. En primer lugar, si, por ejemplo, se debe valorar el paisaje rural, entonces es verdad que el libre

comercio, aunque maximiza o hace avanzar la eficiencia económica y la prosperidad, puede perjudicar al paisaje rural. No obstante, los defensores del medio ambiente no deben suponer que simplemente porque el libre comercio pueda tener lugar sin que se aplique una política medioambiental óptima, el medio ambiente se vería perjudicado.

32. Un informe del GATT de 1991⁷ ilustra, mediante dos ejemplos, como la renta y el medio ambiente pueden mejorar con la liberalización del comercio y verse perjudicados por la protección comercial. Uno de ellos era un estudio de lo que sucedió en los años setenta y ochenta como resultado de la imposición de limitaciones voluntarias de las exportaciones (en realidad, contingentes) sobre las importaciones de automóviles japoneses en los Estados Unidos con el fin de proteger a los fabricantes estadounidenses. Para alcanzar un máximo de beneficios en un mercado ahora limitado, los productores japoneses pasaron a exportar automóviles de gran consumo de gasolina, de mayor tamaño y de precio superior, porque generaban más beneficio por unidad. De este modo, la protección perjudicó la eficiencia económica, aumentó el consumo de gasolina y agravó la contaminación. Otro estudio demostró que la liberalización agropecuaria permitiría mejorar la eficiencia y reducir el perjuicio al medio ambiente causado por el uso de plaguicidas si la producción sustituía los hábitos agrícolas europeos de gran consumo de plaguicidas por proveedores que utilizaran técnicas inocuas para el medioambiente.

33. En muchas culturas es sabiduría tradicional que no se puede matar dos pájaros de un tiro. Hoy, la teoría moderna en materia de política comercial también aduce de manera convincente que si hay dos objetivos, la renta y el medio ambiente, por lo general son dos las políticas que ayudarán a los gobiernos a obtener el máximo de ambos. Por lo tanto, la solución política correcta es resolver las cuestiones relativas al medio ambiente mediante una

⁷ Comercio Internacional 90-91, publicación del GATT, 1992.

política medioambiental adecuada, y mantener un comercio abierto para potenciar al máximo los beneficios derivados del comercio y por lo tanto la prosperidad económica. Esta es una argumentación en favor de la “desvinculación” de la ayuda interna a los agricultores respecto de su producción. La reforma más reciente de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) prevé que los ingresos de los agricultores se financien con fondos públicos a fin de que el paisaje rural sea mantenido y protegido y, al mismo tiempo, se asegura que la ayuda así proporcionada distorsiona menos el comercio internacional que los planes anteriores.

C. DE LA GLOBALIZACIÓN A UNA OMC PLENAMENTE EFICAZ

Evitar los errores del pasado

34. La génesis de la OMC reflejó el reconocimiento por parte de la inmensa mayoría de Estados que existen actualmente de que el proceso de liberalización del comercio y el aumento de la interdependencia económica reclamaban una base institucional y constitucional que fuera más allá de lo que de manera imperfecta ofrecía el GATT. Esto era especialmente necesario porque la Ronda Uruguay había ampliado considerablemente el ámbito de las negociaciones comerciales tradicionales para incluir esferas nuevas y sensibles de la formulación de políticas económicas nacionales.

35. El GATT había sido creado, en aspectos significativos, como consecuencia del reconocimiento de que los intentos anteriores de liberalizar el comercio y abrir los mercados no habían sido sostenidos. Lo que faltaba era un sistema eficaz basado en normas para mantener el valor de las concesiones arancelarias. La rápida subida de los aranceles, no trabada por obligaciones multilaterales, había sido la respuesta a la penetración de importaciones, procedentes principalmente de países en desarrollo, en el mercado de países desarrollados, durante el período transcurrido entre 1860 y 1914.

36. Más pertinente para quienes trataban de construir un nuevo orden mundial después de 1945 había sido la experiencia del período transcurrido entre las dos guerras mundiales. La aprobación en 1930 de la Ley Arancelaria “Smoot-Hawley” en los Estados Unidos bloqueó efectivamente el mayor mercado mundial. Esto provocó reacciones proteccionistas generalizadas en todas partes y devaluaciones competitivas de las monedas, además de subidas de aranceles. La recesión económica de las postrimerías de los años veinte se convirtió en la Gran Depresión. Se reconoce por lo general que esa experiencia fue uno de los factores que contribuyeron a la Segunda Guerra Mundial y se necesitaron 20 años para enderezar la situación.

37. El sistema multilateral de comercio se desarrolló sin cesar desde 1948. El propio GATT fue modificado y complementado progresivamente. No obstante, fue menester una reestructuración completa, mediante la Ronda Uruguay, para lograr que el sistema respondiera verdaderamente a las exigencias de la última parte del siglo XX y el comienzo del siglo XXI. Al establecer un sistema basado en normas, con un procedimiento eficaz para la solución de diferencias, la OMC ha hecho posible que los Estados contrajeran compromisos vinculantes y duraderos en la esfera económica debido al beneficio global que obtenían de los derechos y oportunidades recíprocos.

38. Paradójicamente, en una economía global que a veces puede parecer ajena al control de medidas gubernamentales individuales la aceptación de normas de alcance mundial ha tenido el efecto de aumentar y no de reducir la libertad de acción real de los Miembros de la OMC. También ha dado pruebas positivas de que el multilateralismo puede incrementar la seguridad y el progreso, y reducir los conflictos políticos, que a menudo son básicamente un reflejo de intereses comerciales contrapuestos. Vale la pena recordar el propósito fundamental del sistema. Como dijo Montesquieu, “La paz es el efecto natural del comercio”.

39. **Es importante comprender bien la función principal de las normas de la OMC. Ni la OMC ni el GATT fueron jamás una carta de libre comercio irrestricto. En realidad, ambos tenían y tienen la finalidad de proporcionar una manera estructurada y funcionalmente eficaz de someter los valores del comercio abierto a un régimen de principios y equidad.** De este modo, ofrecen la seguridad y previsibilidad de las ventajas de acceso a los mercados que buscan los comerciantes y los inversores. Ahora bien, las normas establecen frenos y contrapesos, con inclusión de mecanismos que reflejan realismo político, así como la doctrina del libre comercio. La OMC no desautoriza la protección de los mercados, sino que establece algunas disciplinas estrictas en el marco de las cuales los gobiernos pueden optar por responder a intereses especiales.

40. La OMC ofrece un campo de juego equilibrado, con un árbitro digno de confianza que trata de forma ecuánime a los jugadores. Se trata de un campo de juego en el que sólo participan gobiernos. Los círculos comerciales y otros grupos de interés tienen el derecho de tratar de influir en los jugadores, pero los únicos que juegan son los gobiernos. Este es otro aspecto de imparcialidad. Resulta difícil concebir un sistema diferente que en su esencia pueda ser más equitativo o brindar un campo de juego más equilibrado.

La liberalización del comercio necesita a veces redes de seguridad

41. El hecho de que la liberalización del comercio sea deseable constituye una premisa sensata, y la OMC, basándose en los admirables antecedentes del GATT, no necesita disculparse por supervisar la liberalización del comercio. Ahora bien, esto no significa que, tras abrir sus mercados, los gobiernos puedan sentarse a esperar la llegada de la prosperidad. Las economías abiertas recientemente, sin excepciones, hacen frente a problemas de ajuste. Es posible que las industrias que compiten

con las importaciones tengan que despedir trabajadores. Las tensiones sociales en algunas comunidades pueden llegar a ser intensas.

42. Es verdad que el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC permite que los gobiernos, con arreglo a algunas condiciones muy estrictas, apliquen medidas de protección durante un tiempo limitado cuando determinadas importaciones hayan dado lugar a trastornos que no se pueden gestionar políticamente. No obstante, **estas situaciones requieren la prestación de asistencia para el ajuste a fin de facilitar la aceptación de un entorno comercial liberal. Sin ella, podría ocurrir que los beneficios de la liberalización del comercio puedan ser rechazados y que se dé marcha atrás a las políticas.** Lamentablemente, si bien la OMC habla del retiro ordenado de concesiones comerciales, prácticamente nada dice, ni siquiera mediante exhortaciones a los países Miembros y las instituciones donantes, en lo que respecta a la asistencia para el ajuste.

43. Durante más de 40 años, los Estados Unidos han tenido programas de asistencia para el ajuste que se han revisado continuamente en prácticamente todos los principales instrumentos de legislación comercial. La Unión Europea (UE) tiene su propia ayuda al desarrollo regional y algunos de sus Estados miembros tienen la protección de sus propias redes de seguridad social. Hay un constante debate y experimentación acerca de si tales programas son eficientes o si se aplican con eficacia, pero existe un amplio acuerdo, si no un consenso, en el sentido de que esos programas son necesarios a medida que las economías avanzadas se han ido abriendo cada vez más al comercio y han desmantelado subvenciones.

44. Es frecuente que los países en desarrollo -que generalmente aplican aranceles más altos que los países desarrollados a los productos industriales - al ir liberalizando el comercio, carezcan de mecanismos de ajuste. Desde luego, a menudo se trata simplemente de una cuestión

de limitaciones presupuestarias. Se ha sostenido durante algún tiempo que los organismos internacionales de desarrollo, sobre todo el Banco Mundial, deberían financiar programas para hacer frente a los inconvenientes ocasionales que afectan a determinadas industrias que compiten con las importaciones. Es más, esos organismos podrían incluso prestar asistencia a las industrias de exportación que súbitamente se enfrentan a un empeoramiento imprevisto de los mercados mundiales. El Banco Mundial ha anunciado recientemente que preparará un programa de ese tipo. Hay que celebrarlo.

La OMC no puede garantizar el éxito comercial

45. Se oye hablar de los perdedores en el comercio mundial y hay sin duda numerosos ejemplos de Estados en los que los beneficios de una economía mundial, en los que tanto se insiste, brillan por su ausencia. Sin embargo, el argumento de que esto es un fracaso de la OMC se dirige contra un blanco equivocado. **La función de la OMC es ofrecer oportunidades, pero no da garantías ni proporciona todas las condiciones para participar en la economía mundial.** En esencia, la OMC dice a los gobiernos: he aquí un conjunto de oportunidades de mercado que sus empresas locales o particulares, si son competitivos, pueden aprovechar; he aquí también las normas al amparo de las cuales ellos operarán en los mercados extranjeros, y con arreglo a las cuales deberán permitir que otros operen en su mercado.

46. En el debate sobre la pobreza, ambas partes han de reconocer que el mero establecimiento de este sistema no puede ser una panacea para todos los males económicos. Muchos de estos problemas son la consecuencia de problemas o deficiencias en otras esferas. Mencionaremos sólo algunos: la carga de la deuda; sistemas deficientes de educación, capacitación y salud; infraestructuras inadecuadas; administraciones corruptas; gestión ineficiente de las

aduanas; contrabando; servicios financieros no competitivos, etc. La OMC no puede dar una respuesta en la mayor parte de estas esferas; no obstante, trabajando en cooperación con otros organismos ciertamente puede ayudar a crear capacidad en algunas de ellas.

47. Algunos países en desarrollo no se han beneficiado de la globalización, debido en buena parte a que no tienen la capacidad necesaria para participar en ella. Numerosos países del África Subsahariana están en guerra o recuperándose de una guerra. Otros no han creado un entorno que ofrezca seguridad, integridad institucional y eficiencia administrativa, sin las cuales sus exportadores nunca podrán ser competitivos y los inversores jamás se mostrarán interesados. Otros países aún no se han beneficiado de la globalización porque no han respondido al reto que significa ser Miembro de la OMC y han perdido décadas firmemente atrincherados detrás de barreras de protección. Estos países nunca tendrán éxito como naciones comerciales si persisten en pedir que el resto del mundo abra los mercados para sus productos mientras ellos continúan aplicando las fracasadas políticas del pasado. Por otra parte, como ya hemos visto, cuando los dirigentes políticos han respondido a las oportunidades que ofrece la OMC, la liberalización del comercio ha permitido que algunos países muy poblados y de bajos ingresos crecieran a un ritmo considerablemente más rápido que el de los países de altos ingresos en general.

48. **La situación de los Miembros más pobres de la OMC, es decir, los países menos adelantados, ha suscitado y debería seguir suscitando una creciente preocupación. Si estos países no reciben beneficios reales por ser Miembros de la OMC tendrán escasos motivos para seguir formando parte de la Organización, y los argumentos morales en favor de la OMC como fuente de bienestar serán menos convincentes.**

49. **El tiempo y los esfuerzos que se han dedicado en los últimos años en la OMC y los organismos asociados para responder a las necesidades y las insuficiencias de los países más pequeños y más pobres del mundo en el sistema de comercio son notables, cualquiera sea la vara que se utilice para medirlos.** Como ya hemos recalado, las ventajas que la OMC puede aportar a los países crónicamente pobres son limitadas. Pero al menos no se puede argumentar que sus voces no se han oído. Además, para los países menos adelantados es ahora más fácil recurrir al sistema de solución de diferencias y conseguir que se traten sus preocupaciones específicas respecto a los mercados. Algunos países muy pobres están comenzando a ganar en asuntos planteados contra algunos Miembros muy importantes de la OMC. **Sin duda están en mejor situación siendo Miembros de la OMC.**

El sistema tiene su propia red de seguridad: la adopción de decisiones por consenso

50. Oculto en la retórica acerca de los “perdedores” en el sistema se encuentra el simple hecho de que todos los Miembros de la OMC tienen derecho a influir e incluso a bloquear las decisiones de la Organización. La práctica del consenso dentro de la institución jamás se ha interrumpido, a pesar de que el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC permite las votaciones y, como analizaremos más adelante, de que el consenso no es siempre el mejor método para adoptar decisiones. Los países pobres han demostrado su capacidad para bloquear decisiones e influir en ellas durante la Ronda de Doha.

51. No obstante, es indudable que existe una necesidad de seguir creando y legitimando las estructuras que influyen en la globalización, y este es el papel de la OMC que procuramos mejorar. El sistema de la OMC es considerablemente más complejo que el del GATT. **Al mismo tiempo, algunos principios, como la no**

discriminación mediante la regla de la nación más favorecida, ahora tiene tantas excepciones y desviaciones que es preciso tomar cierta distancia para analizar a qué punto hemos llegado (véase el capítulo II). La OMC ofrece actualmente tantos ejemplos de instrumentos que se pueden emplear para acelerar o frenar el proceso de apertura de los mercados que la necesidad de evaluarlos y cerciorarse de que son convenientes, necesarios y eficaces es evidente.

La OMC pone límites a los poderosos

52. **No debemos olvidar que la OMC se ocupa de la elaboración de políticas - y de su administración- tanto en las economías grandes como en las pequeñas.** Al final de la escala, el GATT y la OMC han empujado constantemente a los principales actores a buscar soluciones multilaterales a las cuestiones comerciales. Como examinaremos más adelante, no cabe duda de que estos poderosos Miembros de la OMC también han recurrido recientemente a las opciones regionales y bilaterales. Sin embargo, en cierto sentido, esto es lo que nos ha llevado a analizar el funcionamiento de la OMC: asegurar que la Organización logre resultados que hagan innecesario que sus Miembros busquen alternativas al multilateralismo.

53. En su mayoría, los Estados Unidos, la Unión Europea y otras importantes economías han reconocido sus intereses - y los de sus exportadores - en tratar de que el sistema multilateral produzca resultados. A veces estos esfuerzos resultan frustrantes. Consideraremos si el proceso de adopción de decisiones se debe facilitar. Sin embargo, **todos los Miembros de la OMC deben tener presente que, simplemente en virtud de su poder de mercado, los gigantes del sistema pueden elegir la forma en que conducen sus relaciones comerciales. Ahora bien, mientras opten por ejercer el poder de mercado en un contexto multilateral, con arreglo a normas acordadas por todos, los pobres**

y los débiles no han de temer una vuelta a la ley de la selva. Todos están interesados en que la OMC siga teniendo éxito como institución, pero ningún grupo lo está más que el de los débiles y los pobres.

54. Los conceptos de “equidad” y de “campo de juego equilibrado” se utilizan a menudo abusivamente con propósitos de política interna. La equidad y la imparcialidad suelen depender del color del cristal con que se mira, especialmente cuando se trata de intereses comerciales. No obstante, la OMC es la única institución mundial que ha tratado (con un éxito razonable) de crear un conjunto de normas comerciales que han reflejado preocupación por los intereses de los países pobres; las normas reflejan los conceptos económicos del momento. Es verdad que todavía hay tareas pendientes, como la eliminación de las subvenciones agrícolas y la reducción de los aranceles sobre los productos industriales en los países pobres. Pero estas cuestiones han estado muy presentes en los programas de las sucesivas negociaciones comerciales multilaterales, y no menos en el de la Ronda de Doha.

55. Sin embargo, en último análisis, la OMC sólo tiene sentido si gracias a sus normas y negociaciones las empresas de todo el mundo deciden comerciar e invertir. Aparte de esto, hay pocos resultados prácticos: el crecimiento, el desarrollo, el empleo, los beneficios socia-

les y de otra índole que pueden derivar del comercio, todo ello depende de las personas y las empresas que participan en la economía mundial. No son los gobiernos quienes crean la riqueza, sino las compañías mundiales, las pequeñas y medianas empresas y los particulares que participan en los mercados. Todos desempeñan su parte, para traducir las actividades de la OMC en una vida mejor para la mayoría.

56. Un elemento fundamental de la actividad económica es la transparencia y la previsibilidad de los mercados. Funcionando como una plataforma de negociación, la OMC puede generar oportunidades de acceso a los mercados y, como institución creada en virtud de un tratado y “basada en normas”, puede aportar seguridad y previsibilidad. Los comerciantes, los productores y otros participantes en el mercado pueden basarse en las normas vinculantes. Cuando dichas normas se infringen, los reclamantes pueden pedir a sus gobiernos que busquen una reparación en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC.

57. Aunque la seguridad y la previsibilidad de las condiciones que necesitan los empresarios para comerciar e invertir nunca serán perfectas, cuanto más alto sea su nivel más se reducirán las “primas de riesgo” de las operaciones que se examinen o se lleven a cabo. A medida que la disminución del riesgo se estabiliza y generaliza, la actividad económica mundial se hace más productiva y genera más bienestar.