

Documento de trabajo

Del fracaso de la OMC en Seattle ... a las condiciones para una gobernancia global

octubre 2000

RESUMEN

Texto elaborado por RONGEAD

en asociación con:

*Alianza por un mundo responsable, plural y solidario
Agricultura campesina y mundialización*

Con el apoyo financiero del Ministerio francés de Asuntos Exteriores

PRÓLOGO

Del fracaso de la OMC en Seattle...

Los 135 países miembros de la OMC¹ - con la participación pasiva de una treintena de países candidatos - encallaron, a finales de noviembre, en la costa oeste de Estados Unidos, concretamente en Seattle, capital y cuna de dos símbolos del poder americano, Boeing y Microsoft.

Este naufragio simboliza el fracaso de la 3ª Reunión ministerial de la OMC, en que se debía decidir el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la llamada Ronda del Milenio.

El objetivo que se había fijado para la ronda era el de continuar y extender la liberalización de los intercambios comerciales en una serie de ámbitos:

- los acordados y adoptados en Marrakech en abril del 94: la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual.
- aquellos que habrían podido acordarse y adoptarse en Seattle y que se habrían "escogido" entre los numerosos temas propuestos por los distintos miembros: temas que reflejaban principalmente la preeminencia de los intereses regionales y nacionales por encima de los intereses globales y sobre todo el "desfase" que existe entre los países en desarrollo y los países industrializados.

El objetivo de Seattle no era negociar las cuestiones de fondo, sino únicamente definir el "mandato de negociación"; en otras palabras, detallar la lista de temas que deberían negociarse durante la ronda, así como el método a seguir y el objetivo que se pretendía alcanzar.

Factores causantes del fracaso:

Se ha escrito mucho, haciendo hincapié en que el fracaso se debió a la presión ejercida por la sociedad civil, y con razón. De hecho, la extraordinaria movilización ciudadana que tuvo lugar en Seattle hizo que la opinión pública se diera cuenta de la falta de voluntad y de la incapacidad del sistema multilateral para asumir la reducción de las crecientes divergencias existentes entre los países ricos y los países pobres miembros de la OMC. La presión puso de manifiesto, en el seno del proceso de negociación, que no se podía seguir ignorando la dimensión social y medioambiental del desarrollo mundial.

Pero además hubo otras presiones, en particular:

- el revuelo de las elecciones americanas;
- la insistencia de la Unión Europea en negociar una determinada serie de temas (para equilibrar las ganancias y las pérdidas entre sus países miembros);
- la oposición manifestada por los PED a la inclusión de "normas sociales" y al mal trato que se les "infligió" durante el proceso de negociación.

De hecho, ¿acaso el fracaso de Seattle no puso de manifiesto las incoherencias y la debilidad del sistema multilateral en conjunto?

Además, la OMC fue objeto de críticas debido a la ambición de sus miembros influyentes, que querían imponer la ley de la Organización en cuestiones que no eran de su competencia. Esto es cierto, pero ¿acaso no es la consecuencia de la incapacidad de las otras instituciones implicadas, que, teniendo la competencia apropiada, no fueron capaces de aplicar las medidas necesarias para hacer cumplir su propia ley?

¹ 139 países desde la reciente adhesión de Albania y del Sultanato de Omán.

A fin de cuentas, dejando a un lado las peripecias y los "aspavientos" de Seattle, el auténtico problema de fondo ni se planteó ni fue captado por los presentes: la gobernancia global a escala mundial.

... a las condiciones para una gobernancia global

La mundialización de la economía, que fue inicialmente una consecuencia del progreso tecnológico y el auge del accionariado, es un fenómeno prácticamente irreversible; se inicie o no una nueva ronda bajo los auspicios de la OMC, la expansión de los intercambios continuará.

Sin embargo, podemos afirmar que sin el marco multilateral adecuado, habrá cada vez más prácticas comerciales que escapen al estado de derecho.

Éste es el reto principal al que se enfrenta el comercio internacional en el umbral del tercer milenio.

Por esta razón, es necesario hacer que la OMC vaya de nuevo por el buen camino. Y aún más si tenemos en cuenta que es una organización internacional que dispone de un mecanismo jurisdiccional eficaz, mejor que el de otras (el FMI y el Banco Mundial, principalmente), para poder aplicar sanciones efectivas incluso a las grandes potencias.

El siguiente texto tiene tres objetivos:

- hacer balance del fracaso de Seattle;
- analizar el papel de la OMC en su contribución a la gobernancia global
- explorar propuestas sobre las intenciones de los gobiernos de los países miembros de la organización que soportan la dura responsabilidad de poner en marcha, a la vez, la institución y la ronda de negociaciones.

La formulación de propuestas implica ciertas restricciones:

- Sabemos, por experiencia, que la elaboración del derecho económico internacional sirve más bien para codificar las luchas por el poder existentes que para reformarlas. La formulación de propuestas debe tener en cuenta esta realidad irrevocable.
- También sabemos que el debate puede moderar las distintas posturas y crear una dinámica que permita salvar las diferencias de puntos de vista e intereses. En este sentido, nuestro objetivo no es aceptar o rechazar de plano las propuestas, sino suscitar un debate.

PARTE I

LA OMC : UNA CONTRIBUCIÓN A LA GOBERNANCIA GLOBAL PARA HACER FRENTE AL DESAFÍO DE LA MUNDIALIZACIÓN

La mundialización: un fenómeno irreversible

La liberalización de los intercambios: una opción política

La mundialización debe analizarse como un fenómeno casi irreversible. La liberalización de los intercambios comerciales es un facilitador de este proceso, pero se trata, en definitiva, de una opción política _cada vez menos rebatida_ que se basa en la constatación de que la obertura de las economías nacionales a los intercambios internacionales contribuye al crecimiento. De hecho, se ha comprobado que a lo largo de los últimos 50 años, un periodo en que se ha liberalizado progresivamente el comercio, el mundo se ha enriquecido globalmente.

Sin embargo, al mismo tiempo se ha observado que:

- las disparidades tienen lugar, ya no sólo entre países pobres y ricos, sino también en cada país, ya sea rico o pobre, de forma interna.
- el crecimiento desmesurado va generalmente en detrimento del medio ambiente y, según una lógica de intereses particulares, en detrimento de un objetivo global de desarrollo sostenible.

Así pues, el impacto automático y mecánico de la liberalización sobre el crecimiento ya no puede considerarse un dogma irrefutable. Efectivamente, la liberalización, en el marco dinámico de competencia imperfecta en que funciona la economía progresivamente mundializada puede entrañar un efecto negativo para la economía de los más pobres del sistema.

Paradójicamente, en este contexto la OMC puede actuar, no ya como el defensor del libre comercio, sino como una burocracia interestatal que gestione un comercio bien definido y administrado.

Así pues, hasta el momento el proceso de liberalización y de mundialización ha respondido en demasiadas ocasiones a unas estrategias que no reflejaban una lógica de interés mundial y general, sino intereses nacionales antagonistas o simplemente intereses particulares de grupos privados (financieros o industriales).

El telón de fondo de todo este proceso pone de relieve el desarrollo incontrolado e irresistible de los mercados financieros, que van dejando obsoletas paulatinamente las burocracias financieras interestatales (FMI, BM,...), y el desafío principal para el futuro: la capacidad de los Estados nacionales, cuyo papel de regulación social, desempeñado, ya sea con soberanía nacional o con soberanía compartida, sigue siendo inevitable e insustituible.

En este sentido, la movilización de la sociedad civil es necesaria y prometedora a la vez, por poco que pueda canalizar de forma duradera los arrebatos de revuelta y subversión hacia unos objetivos constructivos.

Liberalización/Mundialización: ¿unos procesos incontrolables?

Para hacer frente al desafío de la mundialización, es necesario que haya políticas e instrumentos que sirvan para enmarcar, regular y controlar el proceso.

Sin embargo, no basta con una regulación a escala internacional; hay que combinarla y completarla con políticas y acciones de ámbito regional, nacional y local, que deben haber sido concebidas desde un punto de vista global.

Resulta evidente que las políticas y los instrumentos utilizados hasta el momento en los distintos niveles no han sido lo bastante pertinentes.

Las respuestas pertinentes deberían ser formuladas a partir de la ratificación de los principios fundamentales, de la definición de políticas e instrumentos en los niveles apropiados que sean a la vez coherentes entre ellos, así como de la identificación del lugar que ocupa y el papel que desempeña la sociedad civil en la definición, la elaboración y la aplicación de dichas respuestas.

Frente a la mundialización: ratificar principios.

Si bien ratificamos nuestro apoyo al principio fundamental de la libre circulación de bienes, servicios, capitales, hombres e ideas, hemos de recordar asimismo que este apoyo está condicionado. Para que el principio tenga un "rostro humano" y un "alma", el proceso de liberalización que se deriva de éste debe respetar la diversidad de economías y culturas, debe ir en interés del ser humano y de la naturaleza, y finalmente debe llevarse a cabo en el marco de un estado de derecho multilateral.

Las organizaciones internacionales se han esforzado por promover y hacer progresar estos principios. Sin embargo, en el ámbito multilateral, es indispensable que la organización que enmarca y estimula los intercambios comerciales mundiales tenga unas reglas muy claras en este sentido.

La OMC, el desarrollo, el medio ambiente y el ciudadano: ¿qué relación contractual existe entre ellos?

1. La convergencia de las reglas de la OMC con el objetivo de desarrollo sostenible.

Los textos constitutivos de la OMC hacen referencia expresamente al desarrollo sostenible. Les corresponde a sus Estados miembros demostrar su voluntad política y su capacidad para dotar de un contenido concreto este objetivo, asumiendo una responsabilidad común y compartida en lo que respecta al futuro de los 6.000 millones de seres humanos que poblan actualmente nuestro planeta.

Entre otras cosas, es necesario revisar esa verdad universal según la cual el comercio contribuye a la paz. En la práctica, el comercio sólo contribuye a que haya paz entre los países ricos, sin eliminar, por ello, las tensiones y el riesgo de conflicto entre ellos. Además, la expansión del comercio, causa y efecto del crecimiento, acentúa las desigualdades entre los países ricos y pobres, y lo que es peor, acentúa las desigualdades internas de cada país.

En la actualidad, los miembros de la OMC siguen perdidos en medio de una multitud de temas, naturalmente importantes e incluso vitales por sus particularidades, pero que reciben un tratamiento segmentado que no está dirigido hacia el objetivo fundamental y fundador del desarrollo sostenible. La fragmentación de dicho enfoque conduce, inevitablemente, o bien al fracaso, o bien a nuevos acuerdos inviables por su duración o vida útil, y sobre todo, de dudosa aceptación por los posibles efectos en los estratos más desfavorecidos de la población. La falta de rigor en la voluntad de conseguir el objetivo sostenible _ que se manifiesta a través de auténticos conflictos de intereses en enfoques parciales y contradictorios _ pone de manifiesto las fracturas existentes entre los países miembros y el abismo que separa los retos a considerar y las fragmentarias tentativas de negociación.

Así pues, los miembros de la OMC deben dar una definición clara de desarrollo sostenible. Asimismo, deben precisar la compatibilidad de los acuerdos de la OMC con las disposiciones de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y la coherencia entre los principios de la OMC y los de las instituciones que llevan a cabo acciones específicas en el ámbito del medio ambiente y el desarrollo.

2 . Instituciones y Organizaciones internacionales: convergencia, coherencia y cohesión

Para hacer frente al desafío de la mundialización, es necesario globalizar políticas e instrumentos. A escala mundial, las organizaciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC son los instrumentos de dicha globalización.

Sin embargo, a menudo hay una profunda falta de coherencia entre las políticas aplicadas por estas instituciones.

Así pues, las políticas de ajustes estructurales han llevado a la mayoría de los PED a liberalizar su agricultura muy por encima de lo exigido por los acuerdos de la OMC.

La intrusión del FMI y del Banco Mundial en las "competencias" de la OMC ya viene teniendo lugar desde hace mucho tiempo: estas instituciones siempre han hecho que los PED renunciasen a sus obligaciones con el GATT en caso de desequilibrio en la balanza de pagos.

Para atenuar los efectos negativos de la mundialización, las políticas que se aplicarán a escala internacional, y también a escala regional y nacional, deberán respetar:

- la convergencia (un mínimo)
- la coherencia (una obligación)
- la cohesión (una esperanza)

3. Canalizar y orientar la posición y el papel del comercio y de la OMC

En la OMC se tratan temas que implican un intercambio: un intercambio entre dos países pero también en el interior de un mismo país, puesto que se debe tratar el producto importado en un plan de igualdad con el producto de origen nacional.

Cabe destacar que la OMC tiene una particularidad que garantiza su eficacia: es la única organización multilateral que cuenta con un sistema de arreglo de controversias efectivo, y aún más, reforzado por un mecanismo de sanciones que se aplica en todos los países miembros, ya sean grandes potencias o países más débiles.

Estas dos razones explican, como mínimo, la razón por la cual la OMC se "infiltró" en todo aquello que tenía una dimensión de actividad económica, y lo hizo hasta tal punto que había quién dice que puso en peligro los cimientos de nuestras identidades culturales.

Ciertamente, la liberalización de los intercambios es un factor de crecimiento. Sin embargo, el crecimiento no equivale al desarrollo,... y el mundo, citando el eslogan de los manifestantes de Seattle, no es una mercancía.

En consecuencia, la tarea que hay que llevar a cabo consiste en definir y negociar unas normas que sean buenas para las empresas pero que no constituyan una amenaza para las sociedades y los individuos, es decir, unas normas que traten, por ejemplo, con la misma equidad e igualdad a un productor americano con más de 1000 ha y a un campesino chino al que apenas le llega para subsistir con sus 0,5 ha.

En este sentido, la regla de "no-discriminación", piedra angular del sistema de la OMC necesita una revisión profunda.

4. La posición y el papel de la sociedad civil

El principio está reconocido: el acuerdo de Marrakech estipula que la OMC deberá aplicar las medidas de consenso "apropiadas" con las ONG. Sin embargo, todavía no existe un mecanismo estructurado de consulta.

Este consenso, inherente a la ética democrática está tanto más justificado y legitimado en cuanto son los individuos quienes padecen indirectamente los efectos de los acuerdos y de su gestión.

La participación de la sociedad civil ha pasado a ser también inevitable: las previsiones calculan que en Seattle se movilizaron 2000 ONG, que contaban con cerca de 48 000 personas que se encargaron de difundir la información a 46 países. Desde entonces, la movilización de la sociedad civil sigue siendo intensa.

Finalmente, es necesaria la participación de la sociedad civil para consagrar el Estado de derecho en las relaciones económicas y comerciales internacionales. Dicho Estado de derecho tiene por vocación el hacer prevalecer las reglas y las disciplinas universales por encima de la tentación de unilateralismo y de la razón del más fuerte.

PARTE II

ANÁLISIS DE LOS RETOS Y LAS PROPUESTAS

¿Era necesario iniciar una nueva ronda de negociaciones?

La OMC es un foro de negociación permanente. Sin embargo, las rondas de negociación periódicas también son necesarias, puesto que permiten sensibilizar a la opinión pública y a los operadores económicos, evitan que la negociación se limite a la mera liberalización y dan al conjunto de la negociación más coherencia. En definitiva, permiten que el estado de derecho progrese. De hecho, no podemos tener un planteamiento global sin estas rondas. Y lo que es aún más determinante: la Administración americana necesita que se inicien las rondas para poder disponer del mandato de la negociación.

El inconveniente de las rondas consiste en que, cada vez se plantea el problema del mandato a definir, con un riesgo de mediatización excesiva: lo que pone a los negociadores en posición defensiva y se corre el riesgo de hacer que éstos adopten posturas inmovilistas.

Sin duda, la mejor solución sería la celebración de una conferencia anual en Ginebra.

¿Es necesaria una evaluación de los acuerdos ya adoptados y una “Moratoria”?

Evaluación del escenario

La ejecución de los compromisos adoptados en Marrakech en 1994 (resultado de la ronda de Uruguay) todavía no ha terminado. Por esta razón, numerosas ONG solicitan una moratoria antes del lanzamiento de nuevas negociaciones. Esto permitiría a la vez evaluar los efectos de las primeras medidas adoptadas y acabar, con las correcciones necesarias, la ejecución de los compromisos.

Las evaluaciones hechas hasta el momento no son convincentes: quedan muchos aspectos que no están claros y existe una fuerte asimetría en la ejecución de los compromisos. Desde este punto de vista, es evidente que los PED, tras estar limitados por las políticas de ajuste y liberalización del FMI y el Banco antes de la negociación de la Ronda de Uruguay, "llevan mucho retraso" en la ejecución de los compromisos adoptados por la OMC.

La cuestión es delicada y constituye una fuente de divergencias entre los diferentes países miembros de la OMC.

En un sentido más amplio, se plantea la cuestión del cálculo del impacto de los acuerdos de la OMC en el desarrollo sostenible. Tan pertinente es la cuestión, como difícil es concebir el método a seguir. Por el momento, los análisis realizados se limitan a los casos surgidos en el marco del sistema de arreglo de controversias y que han dañado el medio ambiente, como por ejemplo: el panel del atún, camarones, tortugas, hormonas, etc...

Reto

La moratoria es interesante desde el momento en que los países pobres están en deuda con los países ricos. Efectivamente, en este caso, el acreedor es quien paga, asumiendo el coste del retraso en el reembolso.

Sin embargo, en el caso de la OMC, una moratoria equivaldría a la inmovilidad de un grupo de viajeros en un andén mirando como el tren se marcha a toda velocidad.

Por último, el aplazamiento de las negociaciones sólo fomentaría la proliferación de acuerdos regionales que a menudo tienden demasiado a ser vías de escapatoria a los acuerdos multilaterales adoptados.

Propuestas

Hay que volver a considerar la cuestión de la ejecución de los compromisos en un ámbito más amplio del nuevo equilibrio global de los derechos y las obligaciones, así como las concesiones entre los miembros de la OMC, a la luz, tanto de los acuerdos de la UR, como de las nuevas incorporaciones que han tenido lugar desde la reunión de Marrakech.

Se debería confiar la auditoría sobre el nuevo equilibrio global a unos consultores externos. Se trata de una cuestión política, muy controvertida y excesivamente politizada que es demasiado delicada como para confiársela a la Secretaría de la OMC, o incluso a los órganos de la OMC.

El informe de auditoría corre, en cualquier caso, el riesgo de recibir críticas o incluso de ser impugnado, pero, como mínimo, tendría el mérito de ser una referencia "objetiva" si no para desactivar, sí al menos para flexibilizar las posturas demasiado radicales tras las cuales se esconden o se atrincheran algunos miembros de la OMC.

Los términos de referencia de la auditoría, y su informe, deberían hacerse buscando el consenso con las organizaciones representantes de la sociedad civil.

Tras el fracaso de Seattle: ¿Qué estrategia hay que adoptar para reiniciar las negociaciones?

Evaluación del escenario

El documento que en Seattle debía servir para la definición de una agenda de negociaciones era como una barca sobrecargada y mal preparada. En dicho documento se habían recogido los temas propuestos por, al menos, un miembro de la OMC y también las recomendaciones o las propuestas de los miembros o grupos de miembros aludidos: ¡había, como mínimo, 260 páginas!

Sólo quedan tres supervivientes del naufragio de Seattle: la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual (los llamados temas "de la agenda incorporada", que ya se aprobaron en los acuerdos de Marrakech).

Sin embargo, en estos aspectos las perspectivas tampoco son demasiado halagüeñas: el texto de Marrakech no señala ninguna obligación en cuanto a los resultados ni a la duración. Eso equivale a decir que los más recalcitrantes podrían darle largas al asunto.

Posiciones actuales

Históricamente, los más desfavorecidos han sido aquellos que se han visto obligados, por razones internas, a adoptar reformas antes del reinicio de las negociaciones. Efectivamente, la estrategia correcta en una negociación consiste en hacer "pagar" a los demás tu propia reforma, a cambio de concesiones comerciales. Un acuerdo es, según una frase de un antiguo alto funcionario de la Comisión Europea, el "vertedero" de la reforma.

Los países en desarrollo, limitados por las políticas de ajuste durante los años 80, fueron las primeras víctimas de esta "mecánica".

Europa corre el riesgo de ser la segunda víctima: en efecto, tiene una necesidad urgente de reformar una política agrícola que representa un gran peso para los contribuyentes y no satisface ni las expectativas de los consumidores, ni más globalmente, las expectativas de los ciudadanos.

Propuesta

El fracaso de Seattle fue un golpe muy duro para la credibilidad de la propia OMC. Antes de reiniciar las negociaciones, es necesario poner de nuevo en pie la institución y trabajar, para conseguirlo, en tres direcciones diferentes:

En una primera etapa, hay que promover y aplicar la transparencia en el funcionamiento de la organización y en las relaciones de ésta con la sociedad civil, así como crear las condiciones necesarias para el diálogo entre unos y otros.

Esta acción debería crear las condiciones favorables para alcanzar un acuerdo sobre la agenda.

Por encima de la definición de la agenda en sí, hay que partir del principio de que ningún sujeto debería ser tabú. Sin embargo, esto sólo será posible si los miembros se comprometen a no adoptar ninguna medida de hostigamiento unilateral y/o proteccionista (medidas comerciales vinculadas, por ejemplo, a una cláusula social o medioambiental). En estas condiciones, se podría pensar que temas como los productos marinos, o incluso la energía (muy delicado para los países productores de petróleo pero también para Europa, a causa de la energía nuclear) pudiesen estar contemplados en la lista de temas de negociación.

Por último, es indispensable desarrollar la cooperación entre la OMC y los demás acuerdos o instituciones del sistema multilateral. Hay ciertos temas que necesitan una colaboración estrecha con otros organismos o convenios internacionales, para garantizar, entre otros puntos:

- la compatibilidad entre las reglas de la OMC y las disposiciones comerciales de ciertos convenios (acuerdos MEA).
- la coherencia entre los compromisos adoptados en la OMC y las intervenciones del resto de instituciones internacionales.
- las condiciones en que se reconoce la competencia de ciertas organizaciones (propiedad intelectual, por ejemplo).

Desde este punto de vista, la búsqueda de la coherencia de las reglas y las políticas sobre cuestiones específicas sería el punto de partida para el aprendizaje de un sistema de gobernanza global.

La cuestión de la transparencia

La transparencia nos remite la cuestión de la participación efectiva en el proceso de negociación propiamente dicho.

En Seattle la falta de transparencia y/o participación era evidente: las negociaciones sobre las cuestiones más delicadas se llevaban a cabo en la "sala verde", entre los países clave (un sistema que se abandonó inicialmente y luego volvió a utilizarse). Sin duda alguna, la sociedad civil tiene mucho que decir sobre esta falta de transparencia interna, pero un trabajo de reflexión profunda sólo podrá ser productivo si se lleva a cabo en el seno de los órganos de la OMC para conseguir un *modus operandi* formal.

La transparencia externa ha experimentado progresos considerables gracias a Internet...sin tener en cuenta las "filtraciones" tanto del interior de la Secretaría como de los países miembros. Sin embargo, llevado al extremo, la transparencia limita la negociación clásica propiamente dicha.

En todo caso, esta transparencia mejorará desde el momento en que el mandato encargado a la OMC de encontrar fórmulas apropiadas de consulta con las ONG dé lugar a soluciones satisfactorias.

El presente texto es un extracto del dossier "Del fracaso de Seattle a las condiciones para una gobernanza global"- 70p.

Contribuyeron a la publicación de dicho dossier:

RONGEAD : Meredyth Ailloud, Rose Marie Di Donato, Joseph Rocher

GRESEA : Anne Peters y Bruno Carton para la sección de servicios.

y :

- los miembros del consejo científico de Rongead,
- expertos que, en su mayoría, prefieren quedar en el anonimato.

Coordinación general y redacción final: Joseph Rocher