

Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme
Alianza por un mundo responsable, plural y solidario
Polo de Socio-Economía Solidaria

Cuaderno de propuestas
Para el siglo XXI

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

Noviembre 2001

Coordinado por RONGEAD
Site: <http://in-trade.socioeco.org>

Este texto ha sido producido y propuesto por RONGEAD
en colaboración con:

Alianza por un mundo responsable y solidario
Agricultura Campesina y Mundialización

07/11/01

Intercambios comerciales en pro de un mundo responsable y solidario :
LA REFORMA DE LA OMC TALLER DE PRUEBA PARA UNA GOBERNANZA GLOBAL

Seattle : crisis de consciencia, crisis de confianza

Desde Seattle, que movilizó no menos de 2000 ONGs, la toma de consciencia en torno a los desafíos de la mundialización sigue propagándose en el seno de la sociedad civil, penetrando ahora mucho más allá del círculo de los militantes mejor informados.

Pero este fenómeno sigue siendo aún esencialmente una emanación de los países del Norte.

A nivel de los Estados, el Sur está lejos de poseer el poder necesario para contrabalancear el peso del Norte. Incluso si los PVD representan hoy cerca del 30% del comercio mundial, los países del Norte siguen siendo los principales e imprescindibles protagonistas de cualquier arquitectura multilateral.

Por esta razón, mientras se espera que el conjunto de los países del Sur se despierte y disponga de los medios necesarios para hacerse escuchar, la movilización de la sociedad civil sin fronteras, -- la que a la vez toma en cuenta las preocupaciones expresadas por las voces del Sur e intenta también hacer escuchar las de las generaciones futuras, -- representa un desafío de la mayor importancia para la construcción de un estado de derecho multilateral.

En ese sentido, la reacción de la sociedad civil, expresada en Seattle, debe ser interpretada como una convulsión normal de un cuerpo enfermo de sus propios desequilibrios: el mundo sufre de una regulación del comercio internacional que favorece a los más fuertes y condena a la pobreza a los más débiles.

Partiendo de esta constatación, muchos se han puesto a cuestionar, sin matices y tal vez un tanto rápido, la legitimidad de la OMC. De allí una profunda crisis de confianza, incluso de desconfianza, que se ha instalado entre la sociedad civil y las organizaciones internacionales que, tales como la OMC, intentan hace años instaurar un estado de derecho verdaderamente negociado, no unilateral y no impuesto por el más fuerte.

¿Podrá la Conferencia Ministerial de Doha cambiar las cosas? Y si nada ocurre en Doha, ¿a qué reformas debe comprometerse la OMC para demostrar que más allá de las intenciones expresadas, ella es capaz de regular las transacciones comerciales de manera de preparar el terreno

para una gobernanza global susceptible de manejar los desequilibrios mayores de la economía mundial?

¿Cuál es el proceso que debe iniciar la sociedad civil para que las organizaciones internacionales evolucionen en esta dirección?

Se ha podido observar actitudes que consisten a eliminar todos restos del pasado y enterrar la historia y sus logros. Sin embargo, es posible imaginar un proceso más constructivo, que busque soluciones "alternativas" y proponga reformar lo que está funcionando mal a la vez que propiciar lo que está otorgando satisfacción.

El método es exigente: impone, a lo menos, la necesidad de un "inventario" sin complacencia.

Sin pretender en esta pocas páginas realizar este inventario, es sin duda posible identificar, bajo reserva de desarrollos ulteriores, algunos ejes de reflexión y de propuestas acerca de las reformas y el desarrollo de la OMC.

Acerca de las transacciones y sus regulaciones

De una manera u otra, los intercambios siempre han existido: es el mercado, un lugar donde todos se encuentran, para intercambiar no sólo productos sino también informaciones. Con el mercado, se sale del aislamiento, del gueto. Es una encrucijada, un medio de comunicación.

Antes de la última guerra, ya mundial, los intercambios obedecían a la ley del sistema colonial implementado por las grandes potencias europeas, una tras otra: la contraparte de la seguridad asegurada por estas últimas constituía en extraer de los territorios colonizados materias primas (iel petróleo, entre otros!) y transformar estos territorios en coto vedado en términos de salidas comerciales. Todo ello, en el marco de un estado de derecho otorgado e impuesto. La guerra mundial y sus efectos aceleraron la quiebra del sistema colonial.

El GATT para reconstruir el mundo posguerra

*La vocación multilateral -- es decir ya no otorgada ni impuesta sino negociada-- del sistema implementado con el Gatt en 1948 es de ir remplazando paulatinamente el sistema anterior. La arquitectura multilateral y coherente --**verdadero estado de derecho multilateral**-- diseñada por hombres de Estado visionarios de la época, desbordaba naturalmente el ámbito comercial. Abarcaba el plano político de la reconstrucción de un mundo devastado por la guerra mundial con la Carta de San Francisco que dio origen a la ONU. El aspecto económico estaba constituido por las dos instituciones de Bretton Woods (FMI y BIRD) y por la Carta de la Habana que se suponía iba a dar nacimiento a la OIC (Organización Internacional del Comercio). Pero como la OIC no llegó a crearse, los principios esenciales regiendo las transacciones comerciales*

de la Carta de la Habana --negociada por 56 gobiernos que participaban en esta Conferencia de las Naciones Unidas por el Comercio y el Empleo y firmada por 53 de ellos -- han sobrevivido por el intermedio de un acuerdo-contrato conocido bajo la sigla inglesa de GATT (mientras que los que se referían al empleo bajo la sigla ECOSOC de la ONU i simplemente habían sido olvidados!).

Fue así que el sistema comercial que se implementó con reglas negociadas en forma contractual en el GATT 1947¹ para facilitar el desarrollo de intercambios comerciales a nivel internacional, constituyó un factor esencial en un crecimiento económico, sin el cual hubiera sido imposible asumir la reconstrucción, y luego el desarrollo, de las economías devastadas, así como el crecimiento demográfico.

Un sistema que se desvía bajo la presión de los más fuerte

Pero con el importancia cada vez mayor de la **lex americana**, difundida irresistiblemente por la economía de los Estados Unidos--cada vez más hegemónica con su gran mercado abierto-- el sistema colonial fue remplazado por la **lex mercatoria**, un sistema donde se percibe en el mercado sólo una religión, donde las relaciones de fuerza y de ganancia, en particular a corto plazo, ignoran en forma deliberada los desafíos humanos y sociales--e incluso económicos a largo plazo.

De hecho, los intercambios han permitido impulsar, generar y asegurar el crecimiento, pero un crecimiento fuera del equilibrio y un desarrollo económico desigual con una concentración de 80% de la riqueza en los países del Norte. De manera que las desigualdades han aumentado entre los países del Norte y los del Sur y dentro de estos mismos países, sean estos desarrollados o subdesarrollados.

En cuanto a la moneda, que en el origen era un simple instrumento de medida para facilitar y estimular los intercambios, se ha transformado en un medio de especulación: las transacciones financieras representan en la actualidad 60 veces los intercambios comerciales mundiales. De allí también surgen las derivas.

La desconexión de los tres pilares originales de la arquitectura económica mundial (GATT, FMI, BIRD, luego Banco Mundial) sólo ha acrecentado los desequilibrios.

Todos estos desequilibrios están a la raíz del mal. Tratarlos es equivalente a repensar el diseño del tercer milenio de nuestro Planeta, con sus nuevos componentes emergentes. Porque el comercio no lo es todo. La evolución de las tecnologías ha incrementado la interdependencia entre los países, los continentes y los seres humanos. Lo que pasa hoy en Afganistán, Tchetchenia, Bosnia está relacionado con nosotros y ello nos fue recordado con extrema violencia el 11 de septiembre 2001. Es urgente pensar y diseñar una **gobernanza global**, capaz de hacer converger coherentemente las políticas llevadas a cabo a todos los niveles y en los

¹ Acuerdo establecido en 1947 e implementado en 1948

distintos ámbitos de la vida, de la cual el comercio sólo constituye un mero componente, tal como la dimensión social, el trabajo, la educación, el medio ambiente, los derechos humanos, etc.

El sistema de resolución de controversias: la espina dorsal de la OMC

La idea que está al origen del sistema comercial multilateral que fue implementado en 1948 con el GATT 1947, es la creación de un mecanismo diseñado para fortalecer el respeto de las obligaciones y concesiones negociadas, resolviendo las controversias entre las Partes Contratantes (el GATT era un acuerdo-contrato y sus miembros eran las Partes Contratantes). Es este mecanismo que otorga su verdadera legitimidad al sistema: un estado de derecho fundado sobre reglas negociadas y sancionadas en caso de no respeto.

Sin embargo es uno de los puntos en el que se focalizan las críticas a la OMC -- que sucedió al GATT y que ha reforzado considerablemente este mecanismo--: este mecanismo de sanción inoperante pero disuasivo en el tiempo del GATT-- se ha vuelto jurisdiccional y operacional bajo la OMC. Y de hecho, el mecanismo no es equitativo en la práctica: primero tiene un costo muy alto y a menudo fuera de alcance para los países pobres; por otra parte carece de transparencia y de democracia en sus procedimientos; y finalmente condena y aplica en forma "ciega", sin que sea prevista una posible apelación. No obstante se recurre mucho a él.

El comercio "toca todo"

En efecto, las incidencias de las reglas que rigen el comercio internacional -- cuyo ámbito de competencia evoluciona y se amplía sin cesar -- interfieren muy naturalmente en otros ámbitos: los del medio ambiente, la finanza, la moneda, la salud, el trabajo e incluso los derechos humanos. En la medida que la OMC es la única organización internacional que disponga de un sistema de sanción operacional, se tiende a utilizar este sistema para solucionar todo tipo de controversias.

Por lo tanto, la pregunta consiste en saber si, debido a las conexiones existentes con todos estos otros ámbitos, el ORC (Organo de Resolución de Controversias) tiene realmente la competencia necesaria para atender contra la integridad de los otros pilares de la vida económica y social del mundo.

Evidentemente la respuesta es NO: si bien es cierto que las transacciones comerciales "tocan todo", no son todo. A la vez que es importante alejar toda tentación proteccionista y unilateralista (papel fundamental de la OMC), es del todo esencial jerarquizar los problemas y hacer progresar las convergencias entre el comercio y las otras políticas (medio ambiente, inversiones, finanzas, moneda, trabajo, etc.) para encontrar una solución

de conjunto. Sin embargo, no hay que subestimar la inmensidad de la tarea que queda por cumplir para lograr dicho objetivo...

Del papel de la sociedad civil

Si el comercio se encuentra en la actualidad en la línea de mira de las críticas, es simplemente porque se trata de un campo que toca concretamente la vida cotidiana y del que la opinión pública mide los impactos en forma tangible.

De hecho, el mundo de las instituciones internacionales de la posguerra se ha vuelto, paulatina e irresistiblemente, tan especializado y compartimentado que sólo los funcionarios pueden medir sus complejidades, rivalidades onerosas y entender su jerga. Los ciudadanos sólo pueden sentir alguna preocupación viendo sus gobiernos aprobar, a menudo en forma muy liviana, reglas que tendrán una incidencia sobre su vida.

Los funcionarios no tienen ni la facultad ni el reflejo de simplificar la presentación de los desafíos y las políticas, al ritmo de los plazos electorales, siendo naturalmente inclinados a ser demagogos. Un trabajo de pedagogía de buen sentido sin demagogia es por lo tanto necesario para "volver al equilibrio". Esta tarea incumbe muy naturalmente a la sociedad civil que no está condicionada por la legitimidad electoral.

La representación de la "Sociedad Civil"

Se ha podido constatar en el conflicto acerca del plátano, el papel y la influencia determinantes de la sociedad transnacional Chiquita en la implementación de un panel referente al tema. La sociedad civil ha podido poner en evidencia, en esa oportunidad, la intervención abusiva de las empresas y iniciar un debate acerca de la influencia de los intereses privados en el funcionamiento del sistema de resolución de controversias y en el funcionamiento de la OMC en general. Pero al abrir el camino a la participación de las ONGs, la OMC lo ha abierto cada vez más oficialmente a las "ONGs industriales" (creadas para defender los intereses de las empresas).

La lista de las ONGs "acreditadas" para la Conferencia Ministerial de Doha es la demostración de ello: más de 50% de ellas representan los intereses de compañías privadas.

Pero no nos equivoquemos: el hecho de no estar ni mandatado ni electo confiere aún más responsabilidad: la legitimidad sólo puede surgir de la pertinencia de las propuestas avanzadas y de las acciones llevadas a cabo.

En este sentido, estamos presenciando, desde hace poco, el surgimiento de un discurso más maduro: incluso si los medios de comunicación siguen tratando de manera muy simplificada a los "constatarios" de "antimundialistas", la mundialización, en cuanto fenómeno ineludible resultando del progreso tecnológico,

está cada vez menos cuestionada. El objeto de las críticas es más bien su instrumentalización por parte de los más fuertes, atrapados en la fascinación de la ideología neoliberal, de las ganancias y del mercado todopoderoso. En ese sentido, todo lo que conduce al libre mercado integral y a la desregulación sistemática está condenado y combatido.

El tema no es estar a favor de o en desacuerdo con la mundialización, pero saber cómo ésta última pueda servir al Ser Humano más que esclavizarlo y cómo, en particular, la regulación de los intercambios comerciales pueda influir positivamente en el fenómeno.

Con esta finalidad proponemos aquí algunos ejes de reflexión y propuestas acerca de las reformas y el desarrollo de la OMC.

Después de Seattle...Salir paulatinamente de la crisis

En primer lugar sería un error de "botar al bebe con el agua de la bañera": no se trata de "botar" el sistema existente; ha demostrado su eficiencia. De hecho **ningún** gobierno podría aceptarlo. Pero es una construcción joven (si bien el GATT cumplió 50 años, la OMC sólo nació en 1995...), evidentemente imperfecta, demasiado impregnada por los reflejos de la época colonial. **El tiempo ha llegado de adaptarla a la evolución histórica, inyectándole más equilibrio y equidad. Es necesario reformar la OMC, a veces de manera radical. Pero institucionalmente y orgánicamente, la reforma sólo se puede realizar por el intermedio de negociaciones y es allí que la sociedad civil puede hacer escuchar su voz, incluso si no tiene la vocación ni el poder de negociar en forma directa.** ¡Es una oportunidad única, que no hay que perder!

En la actualidad están los que piden una moratoria antes del lanzamiento de una nueva ronda, y los que quieren avanzar sin tomar en cuenta el pasado. Los argumentos de los primeros: "no se puede no tomar en cuenta los desequilibrios provocados por los acuerdos negociados en el pasado" y de los segundos "se hace el camino al andar pero una moratoria llegaría a bloquear un proceso que se ha vuelto ineludible" pueden ser escuchados dentro del marco de un dispositivo que condiciona el inicio de una nueva ronda a la evaluación del ciclo anterior.

El interés de una nueva ronda de negociaciones

Si bien la OMC ofrece un foro de negociaciones permanente, las rondas de negociaciones han demostrado ser necesarias. Permiten sensibilizar la opinión pública y a los operadores económicos acerca de la importancia

de no limitar la negociación a la sola liberalización de los intercambios, relativizar el comercio dentro de la constelación de la vida económica e imprimir a la nebulosa económica una cierta coherencia. Permiten **sobretudo** hacer progresar el estado de derecho. De hecho, no puede haber un enfoque global sin las rondas.

Más determinante aún: la administración norteamericana necesita el lanzamiento de rondas para poder disponer de mandatos de negociación, sin estar sometida a las eternas enmiendas del Congreso. En cuanto a la Unión Europea, los necesita para poder equilibrar sus contribuciones, repartiendo los sacrificios y las ventajas entre sus estados miembros y sus regiones. Por ejemplo, toda reforma viable de la política agrícola común europea sólo puede ser diseñada en el contexto global de una ronda de negociación de la OMC.

Uno de los inconvenientes de la ronda es que cada vez se presenta el problema del mandato por definir y el riesgo de una mediatización excesiva: lo que coloca a los negociadores en postura defensiva, amenazando con fijar las posiciones y complicar así la búsqueda de compromisos.

Pero en el fondo, lo importante no es saber si es necesario o no lanzar una nueva ronda. Lo esencial es reunir antes las condiciones de una negociación fructífera y equilibrada, cuyos efectos serán beneficiosos para todos los Miembros de la OMC y sus poblaciones.

Sin embargo, con el proceso iniciado con la Reunión Ministerial de Doha, estamos lejos de esto...sin hablar ni siquiera de las consecuencias posibles de los ataques terroristas en los Estados Unidos. Al menos, el Director General de la OMC debería tener los medios necesarios para la preparación de las negociaciones para imprimir su marca en cuanto guardián y moderador del sistema. Desde este punto de vista, el actual Director General, Mike Moore, se encuentra en desventaja para este papel debido al compromiso poco satisfactorio que, justo antes de Seattle, había terminado por su nominación tardía para un mandato limitado en el tiempo. En cambio, Mike Moore podría ayudar a su sucesor el Dr Supachai PANITCHPAKDI, a asumir plenamente este cometido antes de dejar su puesto a fines de 2002.

Necesidad de una evaluación ligada a los resultados de la Ronda Uruguay

Es necesario realizar una evaluación de los acuerdos pasados y su implementación, evaluación que sería juicioso vincular con los resultados de las negociaciones futuras. La implementación de los compromisos tomados en Marrakech (que consagraban la firma de los acuerdos negociados en el marco de la Ronda Uruguay) aún no ha terminado. Es por ello que muchas ONGs piden una moratoria antes del lanzamiento de nuevas negociaciones. En efecto esto permitiría a la vez evaluar los impactos de las primeras medidas implementadas y finalizar, con las

correcciones necesarias, la puesta en marcha completa de los compromisos.

Las evaluaciones realizadas hasta la fecha son parciales, e incluso partidarias, de ambos lados. En todos los casos, carecen de objetividad y no son convincentes: permanecen muchas zonas oscuras y una fuerte asimetría manifiesta en la implementación de los compromisos. Desde este punto de vista, se puede constatar que los PED que, después de haberse visto obligados a políticas de ajuste y liberalización por el FMI y el Banco Mundial antes de la negociación de la Ronda Uruguay, están lejos de haber cosechado los beneficios prometidos (sector textil, calzado, productos agrícolas, etc.).

Una evaluación satisfactoria y aceptada por todos² condiciona en efecto, ya no el lanzamiento de una nueva ronda, pero por lo menos una salida equitativa de las negociaciones futuras. En este ámbito, India, Malasia y Egipto, así como Pakistán, son los países más comprometidos en manifestar su desacuerdo con el lanzamiento de un nuevo ciclo que no tomaría en cuenta una evaluación anterior. E incluso si su voz es minoritaria, se hará escuchar en algún momento, ya que la reivindicación es pertinente y que el tiempo sólo podrá incrementar esta pertinencia.

Por lo tanto, es necesario replantear el tema de la evaluación de la implementación de los compromisos en el marco más amplio de un nuevo equilibrio global de los derechos y obligaciones, así como de las concesiones entre los miembros de la OMC y ello a la luz de los acuerdos de la Ronda Uruguay y las nuevas entradas de países desde Marrakech.

El tema de la evaluación, muy controvertido y excesivamente politizado, es demasiado delicado para ser confiado al Secretariado de la OMC. La mejor solución parece ser un acuerdo entre los Miembros de la OMC antes o durante la Reunión Ministerial de Doha, sabiendo que la reunión ministerial que tendrá lugar no logrará obligatoriamente el lanzamiento de una nueva ronda. Un acuerdo de este tipo negociado implica una voluntad de implementación sin nuevos errores y que tome en cuenta las lecciones acumuladas desde Marrakech.

A falta de ello, una misión de auditoría acerca del nuevo equilibrio global debería poder, si se revela necesario y en la hipótesis de un impedimento, confiarse a una oficina especializada independiente, o mejor aún a un pequeño Comité de Sabios.

Los términos del mandato de auditoría deberían ser el objeto de una concertación con las organizaciones de la sociedad civil.

El informe de auditoría puede ser, y con acierto, criticado, e incluso contestado pero, a lo menos, tendrá el mérito de existir como referencia

² Un esfuerzo en este sentido ha sido iniciado bajo la forma de un proyecto Moore-Harbinson (Stuart Harbinson es actualmente Presidente del Consejo General de la OMC) que incluye tres articulaciones en torno a soluciones posibles Antes de Doha-Durante Doha-Después de Doha. El tiempo pasa y a pesar de los esfuerzos de la OUA (EEUU-UE-Canadá-Japón), lo más probable es que el acuerdo esté fuera de alcance para el lanzamiento del nuevo ciclo de Doha.

"independiente" que permita, sino desactivar, por lo menos relativizar las posiciones excesivas atrás de las que se refugian y se mantienen algunos miembros de la OMC.

Para evitar que esta evaluación no represente un freno al lanzamiento de una nueva ronda (y también para tomar en cuenta el punto de vista de los partidarios de un nuevo ciclo), es posible diseñar un acuerdo político en el que los resultados de las negociaciones propiamente dichas tomarían en cuenta la evaluación realizada por la auditoría. Este acuerdo constituiría entonces una espada de Damoclès a lo largo de las negociaciones futuras y en particular para los países desarrollados.

Gracias a ello, se tomaría el tiempo necesario para iniciar la auditoría sobre bases sólidas, sin que su realización represente una condición sine qua non para el inicio de una nueva ronda.

En este sentido, los PED podrían, por ejemplo, vincular su firma final de los nuevos acuerdos a las conclusiones de la auditoría. Y, en todo caso, los PED deberían poder beneficiarse de las aclaraciones contenidas en las conclusiones de manera de reequilibrar su conducta en las negociaciones. En particular en los momentos cruciales, y temibles, que preceden la conclusión de las negociaciones, donde los últimos regateos son casi siempre generadores de beneficios o sacrificios pesados con consecuencias imprevisibles en el tiempo.

Dar mayor credibilidad al sistema de resolución de controversias para devolver la confianza

Reseña de un sistema ineficiente a un sistema desigual

En el espíritu del GATT, el objetivo del procedimiento de resolución de controversias no era imponer sanciones sino mantener el "espíritu de cooperación" y conciliación. Esta flexibilidad no pudo, es cierto, resolver los conflictos, a menudo asimilados a "guerras comerciales".

En la época del GATT, el procedimiento de resolución de conflictos era más bien y simplemente disuasivo, ya que era poco eficiente debido al necesario consenso previo (que requiere, entre otros, el acuerdo de la Parte Contratante "culpable") para la adopción de cualquier informe y sobretodo de cualquier sanción. El nuevo mecanismo ORC/OMC se ha vuelto jurisdiccional. La Ronda Uruguay ha remodelado el mecanismo de resolución de controversias del GATT, instaurando el Organo de Resolución de Controversias (ORC).

Es al ORC, compuesto por todos los miembros de la OMC, que incumbe la responsabilidad de manejar los conflictos de política comercial entre los miembros.

Estas "guerras" a menudo hicieron la portada de los diarios, entre otros las que opusieron los Estados Unidos a la Unión Europea. Han contribuido a la degradación de la imagen GATT/OMC.

La sociedad civil, cada vez más consciente de los impactos negativos de la mundialización y del disfuncionamiento de los sistemas de regulación, se ha movilizado. La reforma del mecanismo de resolución de controversias ha sido, gracias a ello, una de las reivindicaciones esenciales de la sociedad civil en Seattle.

La falta de credibilidad se debe también al hecho que las sanciones no son efectivas y sistemáticas contra TODOS las faltas de cumplimiento de los compromisos contraídos. En efecto, sólo puede haber sanción...si se ha presentado una queja con anterioridad. Y muchos PED no se atreven a "presentar una queja" en contra de los grandes países cuyos mercados les son vitales y de los que reciben también a veces ayudas.

En segundo lugar, si hay inflación de paneles³, es en parte debido a la falta de claridad de las reglas, que fueron mal negociadas y dan lugar a interpretaciones divergentes y por ende contestadas. La multiplicación de los paneles refuerza la importancia del ORC y conduce a veces a interpretaciones asumidas erróneamente por los paneles y que deberían haber sido negociadas por los miembros de pleno derecho: se presenta así el riesgo de derivar hacia un derecho originado en la jurisprudencia más que en la negociación.

Reivindicar sus derechos: no debe ser sólo un privilegio de ricos

Mantener el equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los países miembros es una tarea difícil, en particular frente a los desfases existentes entre el peso económico de los países miembros y debido a la incapacidad de muchos de ellos de evaluar sus derechos e impactos sobre sus obligaciones. El costo del procedimiento de controversia es prohibitivo: un panel cuesta un mínimo de 500.000 US\$. ¿Qué PDE-PMA puede dedicar presupuestos de esta amplitud para la resolución de controversias? i 500.000 US\$ aseguran la sobrevivencia de 500.000 personas en vez de ser absortos por un procedimiento que ni siquiera tiene garantía de éxito!

Por ejemplo, los PED que aseguran una parte proporcionalmente menor en el comercio mundial están al origen de sólo un tercio de las demandas en el ORC, mientras que representan las tres cuartas partes de los países miembros de la OMC.

El artículo 5 del Memorándum del acuerdo reafirma el principio según el cual la OMC debería favorecer un enfoque no contencioso, usando en particular los "pedidos de conciliación", la mediación y los buenos oficios. En este sentido, si bien las mediaciones externas (CNUCED, Cámaras de

3 Un Panel (en inglés) o Grupo Especial se compone de 3 expertos designados con el acuerdo de las dos partes en litigio. Examina la controversia y redacta un informe que estable el perjuicio causado y las medidas que tomar por parte del país "culpable" para repararlo. Está sometido a la aprobación de los miembros.

Comercio, ONGs especializadas, etc.) no están previstas en los textos, deberían ser posibles. El conservatismo rígido de la OMC está congelando las iniciativas, mientras que, por ejemplo en el caso del medio ambiente, la mediación de ONGs que poseen expertise y experiencia, podría inyectar sentido común y anticipar conflictos onerosos.

En cerca de seis años, 204 quejas han sido depositadas frente al ORC. Si bien es cierto que muchas de ellas se resuelven amigablemente y que a los períodos cargados suceden períodos más tranquilos, también es cierto que el mecanismo podría "reventar" bajo el número de controversias. ¿Cuál es la solución? ¿Aumentar el presupuesto y contratar a más gente para enfrentar el aumento de trabajo? O diseñar reglas más claras, "sanciones" más equitativas y eficientes para incentivar el respeto de dichas reglas? El debate sigue abierto.

Los resultados de los paneles: medios inexistentes para la apelación

En los textos del GATT 1947, las conclusiones de los paneles debían ser aprobadas y adoptadas por el conjunto de las Partes Contratantes⁴ por consenso para ser aprobadas y aplicadas. Como el consenso generalmente no se lograba (el país perdedor estaba casi siempre en contra), las conclusiones de los paneles sólo tenían un valor indicativo y disuasivo y su implementación estaba dejada a la buena voluntad y al poder de presión y contrapresión de las Partes involucradas. Era necesario mejorar este mecanismo.

Por otra parte, la UE y los PMA (Países menos Avanzados) buscaban a toda costa prohibir las medidas y sanciones unilaterales, ya que éstas se habían vuelto casi automáticas. En efecto, los Estados Unidos invocaban con frecuencia el "Trade Act Section 301"⁵, que autoriza medidas de retorción en contra de los países o sociedades "en infracción", o sea, cuyas prácticas están consideradas por el gobierno norteamericano como discriminatorias, injustificables, representando trabas o frenos a los intercambios comerciales. Estas medidas se tomaban unilateralmente, ya que se basaban en la sola apreciación norteamericana.

Es así que contrariamente al consenso de la época del GATT, los paneles e informes del Organismo de Apelación⁶ de la OMC se adoptan según un

⁴ El Gatt siendo un acuerdo, no se hablaba de miembros sino de partes contratantes.

⁵ En 1998, el Omnibus Trade and Competitiveness introdujo la sección llamada Super 301, un procedimiento específico, unilateral, que permite iniciar encuestas sobre prácticas comerciales juzgadas desleales por parte de terceros. Los Estados Unidos utilizan este procedimiento para hostigar sus socios comerciales y esto en el límite de la legalidad prevista por la OMC.

⁶ Organismo de Apelación: cuando un panel ha sido adoptado, el país sancionado puede contestar sus conclusiones. En este caso, recurre a la intervención del órgano de apelación compuesto de 7 personalidades, reconocidas en el ámbito

sistema totalmente nuevo en materia de derecho internacional y que se puede llamar de consenso "invertido". De acuerdo con este sistema, para que la decisión sea rechazada, es necesario que el conjunto de los miembros que se expresan, se oponga formalmente a esta decisión. De allí se entiende que los informes de los paneles se adopten en forma casi automática y que no queda más recursos que el Organo de Apelación. Para expresarlo en forma más simple, en el tiempo del GATT era necesario el consenso para dar el visto bueno. Hoy en el tiempo de la OMC, el consenso es necesario sólo para no darlo.

Este procedimiento ha sido ampliamente criticado por las ONGs y los PED miembros de la OMC que temían, con razón, que el procedimiento sirva sólo para validar las decisiones de los paneles sin ofrecer la posibilidad de bloquearlas.

En el sistema actual, un país que "pierde" un panel se encuentra frente a dos opciones posibles:

- reajusta, en un plazo considerado como "razonable", su política comercial conforme a las reglas de la OMC, o
- propone una compensación voluntaria y temporaria (que no sea discriminatoria, es decir, calculada en base a la cláusula de la Nación Más Favorecida) o es objeto de sanciones mientras espera la implementación de las recomendaciones del panel.

Fomentar la evolución del sistema de "sanción"

Con la OMC, el campo de las retorciones es más amplio. Por ejemplo, un recurso ganado relativo a un producto determinado puede permitir el retiro de concesiones --anteriormente consolidadas-- e incrementos de los derechos aduaneros relativos a otros productos por un volumen de importaciones equivalentes al perjuicio identificado.

Es así que el rechazo de importar carne con hormonas norteamericana a Europa se ha traducido por sanciones en contra del Roquefort y otros productos europeos. Lo que inició las acciones de José Bové y sus amigos del Larzac (Francia), que estimaban haber sido tomados como rehenes en una disputa que no tenía ninguna relación con ellos. Se constata que, en el caso de las sanciones norteamericanas en contra de la Unión Europea, la "selección" de productos sancionados está diseñada con el objetivo de romper el frente común europeo.

Cuando "las circunstancias son lo suficientemente graves", la parte ganadora puede ser autorizada a suspender las concesiones contraídas bajo otro acuerdo OMC en otros ámbitos. En este caso, se trata de "retorciones cruzadas". Es así que una disputa bajo el acuerdo relativo a los derechos de propiedad intelectual puede llevar a la imposición de un

del derecho internacional y designadas por el ORC por 4 años.

embargo sobre las importaciones de productos agrícolas. El vínculo entre el objeto de la queja y el objeto de las retorciones es así totalmente borrado. La OMC amplía por ende el campo de las represalias, lo que refuerza su carácter disuasivo. Se observa que los PED miembros de la OMC, incluso los PMA, encuentran ventajas en esta evolución. Es así que Ecuador ha sido autorizado a aplicar retorciones cruzadas contra la UE (lo que no ha sido realizado aún en la realidad).

Sin embargo, debido a las desigualdades existentes entre las economías en presencia, en el caso de una sanción aplicada por un PED en contra de un País Desarrollado, es a menudo el país que sanciona que, de hecho, se encuentra sancionado, ya que no puede, por ejemplo, frenar la importación de productos o servicios que responden a necesidades fundamentales. Esto fue el caso de Nicaragua que había ganado, en la época del GATT, un panel en contra del embargo norteamericano a la importación y exportación de azúcar hacia y desde este país, y fue incapaz de aplicar cualquier sanción en contra de los Estados Unidos, que era en este caso la Parte Contratante perdedora. Esta disparidad es aún más acentuada en la OMC.

El mecanismo de las sanciones cruzadas, que hemos evocado en el caso del Roquefort francés, penaliza las exportaciones de actores económicos privados, caídos en las redes de medidas de retorción de un conflicto, que a su vez es el resultado de negociaciones entre Estados. Los productores están puestos en peligro, los más penalizados siendo los que más dinámicos se muestran en términos de exportaciones. Se podría explorar una pista en la que la sanción decidida se aplique a nivel nacional bajo la forma de una multa proporcional al PIB del país. Esta solución permitiría limitar los impactos negativos sobre productores privados e involucrar más los Estados.

Los otros talleres de reforma de la OMC

La transparencia

La transparencia lleva al tema de la participación efectiva en el proceso de negociación.

En Seattle la carencia de transparencia interna y/o de participación fue una de las causas del fracaso: las negociaciones en torno de las cuestiones más delicadas ocurrían en "grupos restringidos" en la "sala verde" (práctica que había sido abandonada en un primer tiempo y luego retomada), entre los países-claves. La sociedad civil puede ciertamente realizar sugerencias para remediar a esta carencia de transparencia interna. Pero el trabajo de reflexión más profundo sólo podrá ser productivo, si se lleva a cabo entre los miembros en el seno de los órganos de la OMC, y esto, para lograr un modus operandi formal.

La transparencia externa ha registrado progresos considerables gracias a Internet...sin contar con las "filtraciones" provenientes del interior del secretariado y de los países miembros. Pero llevada al extremo, la transparencia estorba la negociación clásica propiamente dicha.

- *Una transparencia externa apropiada y satisfactoria será posible cuando el mandato que ha sido entregado a la OMC, que consiste en encontrar las formas apropiadas de consulta con las ONGs, logre soluciones aceptables.*

La entrada de nuevos países a la OMC

¿Cuál puede ser la definición de democracia económica que comparten los 142 países miembros cuando dejan esperando en la puerta a más de 30 países candidatos?

Las condiciones de acceso son demasiado complejas: los países que desean adherir a la OMC deben responder, en promedio y de manera satisfactoria (ya que todo error es contabilizado y conlleva consecuencias importantes), a más de mil preguntas, entre las que algunas bordean la inquisición y obligan a un strip-tease indecente.

El proceso de inscripción pasó de discrecional a arbitrario: los países miembros importantes exigen de los países candidatos, y en particular de los pequeños países, condiciones de apertura que van más allá de los compromisos de los mismos miembros fundadores de la OMC y esto sin reciprocidad (contrariamente a la regla básica de la OMC). Es así que conforme a las condiciones de su entrada, Mongolia se ha convertido prácticamente en un mercado de exportaciones de las potencias comerciales, en particular a la norteamericana.

- *La vocación universal y democrática del sistema comercial multilateral pasará necesariamente por la definición de criterios objetivos y condiciones equitativas de entrada a la OMC.*

El principio de precaución

Cuando un miembro adopta una medida comercial excepcional dictada por sus ciudadanos, como la interdicción de importar carne de res con hormonas en el caso de la UE, evocando el riesgo para la salud pública, está obligado a aportar la "prueba científica" de que este riesgo es realmente comprobado y reconocido. Esta exigencia está destinada a disuadir todo recurso a medidas proteccionistas disfrazadas.

En el conflicto relativo a las hormonas, los Estados Unidos exigen que la UE presente la prueba científica del impacto nocivo del producto prohibido para la importación. Los países europeos son unánimes en defender su derecho soberano a preservar la salud pública y el medio ambiente,

incluso en ausencia de prueba científica y esto, en nombre de la protección del interés general y de los consumidores. Los debates y reflexiones en torno al principio de precaución tienen como origen estos conflictos recientes y la ausencia de acción preventiva en el momento apropiado, como, por ejemplo, en el caso de enfermedades que afectan los ganados con efectos retardados en la salud humana. La sociedad civil ha pedido, con razón, que el principio de precaución pueda ser evocado en ausencia de prueba científica.

- *La pertinencia del principio de precaución por razones sociales, medioambientales y económicas debería ser reconocida e integrada en los acuerdos de la OMC y otros convenios internacionales en pro de un desarrollo sustentable.*

Resumen de las propuestas

*La Historia lo comprueba cada día más: la mundialización es un hecho. Combatirla equivaldría a equivocarse de debate, ignorarla es tomar el riesgo de sufrir sus impactos maléficos, encontrarse en manos del terrorismo, de sistemas mafiosos y bajo la ley del más fuerte. El comercio, con la OMC, es la punta de lanza de este taller acerca de la concepción de una **gobernanza global** que incluye muchos otros aspectos: el medio ambiente, el trabajo, la lucha contra la pobreza, la escolarización, la prevención de conflictos, la justicia, etc. Los eventos apocalípticos del 11 de septiembre 2001 lo han comprobado: tenemos que construir juntos un espacio planetario interactivo, interdependiente, solidario y sobretodo equilibrado, si queremos un futuro de paz y prosperidad a escala mundial para las generaciones futuras.*

1 Reformar la OMC, un avance hacia la gobernanza global.

2 Una evaluación de los acuerdos de Marakesh y su implementación.

3 Debe iniciarse una nueva ronda: los resultados estarán ligados a los de la evaluación.

4 Aclarar las reglas ambiguas en los distintos acuerdos para evitar las controversias

5 Una reforma negociada del ORC es prioritaria, con o sin lanzamiento de una nueva ronda. Esto implica, entre otros :

□ Profesionalizar a los miembros de los paneles, así como al órgano de apelación:

Los miembros de los paneles y del órgano de apelación no dependen de los gobiernos y deben ser profesionales a tiempo completo: imparcialidad, independencia, experiencia y juicio.

□ El derecho a la asistencia jurídica:

Una oficina de asistencia jurídica a los PED ha sido recientemente implementada en la OMC, gracias a los financiamientos de algunos Países Desarrollados⁷ y de PED. Esta iniciativa debería

⁷ Ocho países europeos y Canadá que contribuyeron cada uno con 2,5 millones de US\$.

iniciar la negociación de un derecho a la asistencia jurídica para los PED en el marco del ORC como contribución al reequilibrio de sus obligaciones respectivas.

- *Una reforma para el sistema de sanción: hacia sanciones "colectivas" y/o "proporcionales"*

El mecanismo actual descansa esencialmente en la posibilidad, reconocida para el miembro que gana, de suspender concesiones comerciales para llevar al miembro perdedor a conformarse a las conclusiones del panel aprobadas y ratificadas. Para los países desarrollados, el retiro de concesiones en su contra no representa un costo económico suficiente como para llevarles a aplicar las conclusiones del panel. En este caso, sería conveniente promover un retiro colectivo de concesiones, es decir, retorcciones aplicadas por el conjunto de los miembros. Si bien es técnicamente complicado, es políticamente necesario.

La sanción proporcional permitiría "castigar" el país a nivel presupuestario bajo la forma de una multa proporcional al PIB, con un impacto negativo limitado para los países más pobres y que afecte de manera menos aleatoria y menos directa a los productores privados.

- *Audición de terceros, incluyendo a las ONGs*

El artículo 10 debe ser enmendado para permitir la intervención de las organizaciones de la sociedad civil (las que defienden expresamente el bien común y no los intereses de ciertas categorías), en el marco del procedimiento del ORC, entre otros, cuando estima que una medida prescrita en el marco del ORC es perjudicial para el respeto de los compromisos contraídos, a nivel internacional, en materia de desarrollo y medio ambiente.

6 Favorecer la transparencia lo más lejos posible en las deliberaciones

Es necesario encontrar las formas apropiadas de consulta de las ONGs para que la transparencia pueda existir a niveles donde es necesaria y reivindicada.

7 Por un órgano de arbitraje fuera de la OMC bajo el amparo de la ONU

Los otros componentes de la gobernanza global (medio ambiente, finanzas, moneda, trabajo, salud, derechos humanos, etc.) y sus interconexiones no pueden ser ignorados a nivel global. ¿Cómo manejar estas interconexiones? En particular cuando todos los otros componentes no disponen de una herramienta propia de resolución de controversias?

Es necesario implementar un órgano de arbitraje internacional, bajo el amparo de la ONU, para resolver los conflictos entre los distintos acuerdos internacionales. De hecho esto ya estaba previsto en la Carta de la Habana...en 1947.

*
* *

Las explosiones del 11 de septiembre 2001 han revelado en forma muy cruda la amplitud inaceptable de los aspectos poco conocidos de la mundialización. Han sido el revelador de una era nueva, de la dimensión planetaria de los problemas que acechan a la sociedad, como los relativos al medio ambiente, de los desafíos poco conocidos de la mundialización y sobretodo, de la existencia de nuevos actores, tales como la sociedad civil sin fronteras.

¡La sociedad civil sin fronteras está llamada a enfrentar el desafío que representa un sistema comercial multilateral al servicio del Ser Humano!