

# Una nota sobre la democracia en la OMC

Antonio María Ávila Álvarez\*  
Miguel A. Díaz Mier\*\*

**El artículo aborda una serie de consideraciones sobre la actual estructura de la OMC. Esta dividido en dos partes, en la primera se realiza una exposición de lo que se entiende por democracia desde el punto de vista de la política; en la segunda, se tratan diversas cuestiones que se relacionan con la OMC.**

**Palabras claves: democracia, mercado internacional, globalización de la economía, instituciones financieras, organizaciones internacionales, OMC.**

**Clasificación JEL: F02.**

## 1. Introducción

Presentamos en este trabajo una serie de consideraciones acerca de los elementos que se han juzgado desde diversas instancias como criticables respecto a la actual estructura de la OMC. Como veremos en algunos aspectos, la principal deficiencia que se ha achacado a la OMC desde diversas perspectivas es la de una falta de sentido democrático en sus estructuras y en su funcionamiento. Ciertamente, muchas de estas críticas provienen de instituciones que han alcanzado un cierto nivel de desarrollo universal en los últimos años. Nos referimos especialmente a las ONG de alcance mundial, acerca de las cuales también podrían cuestionarse la

transparencia de su gestión, de su financiación o sobre su capacidad de legitimación. No obstante, hemos decidido centrarnos en el tema objeto de este trabajo, para lo cual hemos dividido su contenido en varias partes. En una primera, realizamos una exposición mínima de lo que se suele entender por democracia desde el punto de vista de la política. Consideramos el concepto como algo que ha sufrido muchas modificaciones y pensamos sobre todo que juzgar acerca de lo democrático desde una perspectiva rígida es cualquier cosa menos ajustado a la realidad. En una segunda parte abordamos diversas cuestiones que se relacionan con la OMC, especialmente las cuestiones relativas a transparencia, legitimación y, en definitiva, a los problemas y cuestionamientos que ha sufrido en los últimos años. Finalmente, abordaremos en una tercera parte temas relacionados con las reformas imaginadas para resolver la cuestión de la toma de decisiones en el mecanismo OMC.



COLABORACIONES

\* Titulo propio gestión aeronáutica Universidad Autónoma de Madrid.

\*\* Universidad de Alcalá de Henares.

NOTA: Este artículo es una nueva versión de la ponencia presentada en la VII Reunión de la Sociedad de Economía Mundial (Madrid, abril 2005).

## 2. Un poco de teoría democrática

En otro lugar (1) hemos narrado la constitución de un mercado mundial en el que los agentes económicos juegan y actúan a escala global con mayor o menor libertad, mercado que se ha ido creando por el juego de cooperación y enfrentamientos de diversos factores en un proceso frágil que ha presentado notables altibajos. Hoy, sin embargo, parece ir constituyéndose ese mercado mundial como uno de los rasgos definitorios de nuestra época, caracterizada por ese término complejo que es «globalización».

Siempre ha existido una relación causal entre Estado y mercado, o mejor dicho, entre Gobierno (en el sentido de dirección política) y mercados. Pareciera que en una línea de correspondencia al actual mercado mundial le debería corresponder algún tipo de gobierno mundial. En esa línea, nos preguntamos si debe haber o si se está constituyendo ya algún tipo de dirección política mundial. A este respecto, surgirá por tanto el planteamiento del grado de democracia que tiene o debe tener ese gobierno mundial a definir. La creciente globalización de la economía mundial ha venido acompañada también de una regulación creciente, generalmente global, ya que aquella, dada la naturaleza fundamentalmente económica del fenómeno, ha venido siendo dictada por instituciones económicas de carácter universal. Entre ellas han de citarse como básicas al FMI, al Banco Mundial, y más recientemente, a la OMC. Los tres son organismos de cooperación interestatal, si bien se diferencian en que las dos primeras pertenecen al sistema de Naciones Unidas. Pero, en los tres

casos, sólo los Estados pueden formar parte de las mismas, Estados que tienen sistemas políticos muy distintos entre sí, y en no pocas ocasiones muy alejados de la democracia. Ello plantea problemas referidos al control democrático de las instituciones antes citadas, a su regulación, así como a sus procesos de creación de normas. Más aún, existe la extendida opinión de que sus estructuras reguladoras actuales sirven especialmente a las necesidades de los países ricos y poderosos, lo que agudiza los problemas y las urgencias de reconsiderar la denominada «gobernanza mundial» y su grado de democracia.

Con R. O'Brien y M. Williams (2) coincidimos en que los agentes de esas estructuras de regulación son los Estados, las corporaciones mundiales y lo que ellos denominan las *Civic Associations*, compuestas principalmente por organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter no lucrativo y de alcance cada vez más extendido. Ahora bien, los Estados permanecen en la actual situación como el pivote esencial en la creación y mantenimiento de un sistema global por su conexión entre ley y autoridad política y por ser los creadores de las organizaciones internacionales, pero no nos cabe duda de que también debe considerarse la situación de los que se han denominado «nuevos actores» de la economía internacional.

En este contexto, como señaló P. Cerny (3), la lógica de la acción colectiva tiende a volverse heterogénea, porque ya no es una relación solamente entre Estados, sino entre Estados entre sí y con una mirí-



COLABORACIONES

(1) Tesis doctoral en Economía de Antonio María ÁVILA, 2004: «El lugar del espacio en la Economía Internacional». (Universidad Complutense de Madrid).

(2) R. O'BRIEN y Marc WILLIAM (2004): *Global Political Economy. Evolution and Dynamics*. Palgrave.

(3) P. CERNY (2004): *Globalisation and the changing logic of collective action* (pags. 446-460) en J. FRIEDEN y D. LAKE: *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. 4ª Edición. Routledge.

ada de instituciones de naturaleza a su vez dispar, por lo que «the paths taken in the future in terms of both democratic accountability and political legitimacy will be crucial for the reshaping of the logic of collective action, especially where the state is no longer capable of being an effective channel for democratic demands».

Con los párrafos anteriores se plantean varios problemas, de los cuales expondremos en este primer epígrafe los dos siguientes:

1) El del rol del gobierno sobre el que nunca debemos olvidar que la experiencia más reciente, la posterior a la segunda guerra mundial, indica, como señaló D. Rodrik (4), que el crecimiento del comercio ha ido unido precisamente a un crecimiento del gobierno.

2) El de la naturaleza democrática de ese Gobierno.

Examinando las cuestiones asociadas a este segundo problema, parece necesario que recordemos, aunque sea brevemente, algunas nociones acerca de la democracia. Y probablemente, con Dunn, lo primero que tendríamos que plantearnos son las razones de por qué hoy la democracia es el sistema político abrumadoramente dominante —y lo es de una manera creciente— y a la vez el único capaz de establecer el criterio de autoridad política legítima (5).

La democracia es el nombre de una clase de regulación política que se inició en la ciudad-Estado de Atenas por un aristócrata reformador, Clístenes, para cuya innovación política la tradición historiográfica ha acuñado el término de democracia, pero también los de *isegoria* o *isonomía* (6). Al mismo le dio una aca-

bada definición Pericles en su «Epitafio por los muertos en el primer año de la guerra de Peloponeso», según refiere Tucídides en su *Guerra del Peloponeso* al resaltar que básicamente significa gobierno del pueblo. Dado que el pueblo más numeroso es el pueblo de los pobres, se identifica con el gobierno de la muchedumbre, el gobierno de los pobres, y, en este sentido, como señaló R. Dahl (7):

«La propia noción de democracia ha sido siempre el blanco preferido de los críticos, que pueden dividirse aproximadamente en la especie de quienes se oponen fundamentalmente a la democracia, porque, como Platón, creen que, si bien ella es posible, es intrínsecamente inconveniente; y, por otro lado, los que se oponen a la democracia, porque, como R. Michels, piensan que, si bien sería conveniente en caso de ser posible, lo cierto es que resulta intrínsecamente imposible; por último, están los que simpatizan con la democracia y desearían preservarla, pero de todos modos la critican en algún aspecto importante».

Pero, lógicamente, a lo largo del tiempo, la primera idea de democracia ha ido modificándose y complementándose, a partir de la original, por medio de transformaciones y cambios que son objeto del análisis de los historiadores políticos. En nuestra opinión, tales transformaciones han existido, pero ha sobrevivido la idea originaria del poder del pueblo, ya que, como señala Friedrich (8), hoy en día los ciudadanos «no dirigen a los



COLABORACIONES

(4) D. RODRIK (2004): *Sense and Nonsense in the Globalization Debate* (pag. 464 de J. FRIEDEN y D. LAKE, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. 4<sup>th</sup> Edition. Routledge.

(5) John DUNN (1995): *Democracia: el viaje inacabado* (508 a.C.-1993 d.C.). Tusquets.

(6) Vid sobre los orígenes Domenico MISTI: *Democracia. Orígenes de una idea* (Alianza, 2000), y los estudios de Claude MOSSE: *Histoire d'une démocratie* (Athenas, Seuil 1971) y RODRÍGUEZ ADRADOS: *La democracia Ateniense* (Alianza, 1980).

(7) R. DAHL (1989): *La democracia y sus críticos*. Paidós.

(8) C. FRIEDRICH (1996): *La democracia como forma política y como forma de vida*. Tecnos.

gobernantes, pero deciden sobre si los gobernantes poseen o no cualidades representativas que puedan dirigir el inevitable gobierno en sociedades de masas». Además, se ha creado en las democracias modernas algún tipo de tales gobiernos considerados como «cuerpos burocráticos administrativos, a través de procesos abiertos y transparentes cada vez en mayor medida. En tales procesos se pretende garantizar el respeto a los derechos humanos, sobre todo a través de las libertades de pensamiento y de expresión que garanticen el pluralismo de las convicciones, así como la tolerancia hacia otras creencias».

En este sentido, la democracia, como ya señalara Kelsen en *Esencia y valor de la democracia*, es fundamentalmente un procedimiento de toma de decisiones basado en el pluralismo, la participación y la transparencia, que, como señala A. Arblaster (9), está en permanente proceso de creación. Históricamente en ese orden decisorio, al estado liberal le sucedió el estado democrático, y a éste, el llamado Estado social y democrático de derecho, en el que el nuevo Estado ha de actuar como amortiguador de las desigualdades sociales producidas por la peculiar forma de actuar de la economía de mercado con su búsqueda del beneficio, que genera desigualdades que han de ser compensadas, real y simbólicamente, por ese Estado democrático que ha tomado a su cargo la lucha contra la inseguridad económica.

La carga de la lucha contra la inseguridad económica es, precisamente, la que parece quebrarse en la actualidad como consecuencia de un proceso de globalización económica, que ha roto la relación de

la democracia con el territorio, tema presente tanto en la antigua concepción de democracia como en la contemporánea.

Nos preguntamos si la aparición de la economía globalizada exige o no una tercera transformación de la democracia. Esta transformación no tendría por qué suponer la desaparición de los Estados nacionales, de la misma forma que la aparición de éstos no supuso en su momento la desaparición de los gobiernos locales, sino que los transformaron y profundizaron en su participación democrática, que anteriormente estaba limitada por gremios u órdenes feudales que propiciaban y perpetuaban la existencia de privilegios.

Esa transformación democrática podría hacer viable un gobierno mundial, inicialmente pensamos que muy reducido, y limitado probablemente al gobierno de la economía. Exigirá la implantación de varios niveles de participación distintos. Así, cabe pensar en un fortalecimiento de los niveles de participación fundamentados en la ciudad, como ha puesto de manifiesto Villacañas (10), a través de un proceso que se ha denominado globalocalización; pero también una profundización de los procesos democráticos en los estados territoriales, en los que deben seguir siendo el pivote básico de transformación en un doble sentido: primero, que todos los Estados sean democráticos en el sentido señalado, y segundo, que profundicen en su estructura democrática.

Ahora bien, esta tercera ola democratizadora está lejos de ser completa y perfecta, hasta el punto de que se pudiera llegar a decir que todos los Estados son representativos de sus poblaciones, y en segundo lugar, sería preciso profundizar



COLABORACIONES

(9) ARBLASTER, A. (1992): *Democracia*. Alianza. H. KELSEN (1977): *Esencia y valor de la democracia*. Guadarrama.

(10) VILLACAÑAS, J. L. (2004): *Los latidos del corazón: una introducción a la filosofía y al mundo actual*. Ariel.

en el debate y en la transparencia, en la discusión de los llamados «arcanos imperii» o secretos del príncipe: las relaciones exteriores, y muy especialmente, en las relaciones económicas internacionales.

Dado que las grandes decisiones se van a tomar en instituciones económicas internacionales y regionales por representantes estatales, éstas deben de ser objeto de previo debate público en los parlamentos nacionales con comisiones de investigación y búsqueda de consenso, para que los representantes estatales en las instituciones internacionales tengan un marco de referencia y no una absoluta autonomía en la toma de decisiones, que por mor de las fuerzas de las instituciones internacionales o de la necesaria primacía del derecho internacional y sobre todo el derecho europeo se impongan, sin discusión, a las instituciones nacionales.

Por último, y como señaló John Keane (11), hay que dar entrada en el proceso de toma de decisiones a las organizaciones de la sociedad civil, tanto organizaciones empresariales como organizaciones no gubernamentales, que, a veces, son avanzadilla de una conciencia democrática, pero que deben equilibrarse entre sí, y también, como ya hemos señalado, profundizar en su propia democracia interna y en sus procesos democráticos de toma de decisiones. Hoy por hoy, en este orden, las ONG presentan grandes deficiencias, representando la personificación de los buenos sentimientos y de la buena voluntad, pero esta no siempre es respetuosa con opciones democráticas. Además ha de recordarse que estas asociaciones son, sin duda, entramados componentes de la democracia, pero, por sí solas no representan a la democracia, y ni siquiera a la mayoría. Son una voz

más en los procesos de discusión y debate previos a la toma de decisiones. Es muy discutible que representen al pueblo, que, hoy por hoy, al menos en los Estados democráticos, está mejor representado por los gobiernos, a los que no deberían sustituir, dadas las características sectoriales de estas organizaciones. Ahora bien, su contribución en diversos órdenes al cumplimiento de los objetivos de esta tercera ola democratizadora es encomiable, si bien debe encuadrarse en unas coordenadas razonables.

En todo caso, nos encontramos ante cuestiones relacionadas con la gobernanza mundial y la de sus instituciones y la necesidad de que ésta, so pena de incurrir en un gran retroceso, sea democrática, constituyendo el gran reto del siglo XXI. O, dicho de otra manera, no sería preciso un «nuevo sistema político global», sino que resulta preciso dotar de carácter democrático a las transformaciones de los existentes. En el orden académico, como ha señalado Fulvia Attino (12), sería necesario construir tanto una ciencia política del sistema global como una economía política global.



COLABORACIONES

### 3. Algunas cuestiones sobre la actual OMC

Examinados en el epígrafe anterior algunos conceptos necesarios sobre democracia para considerar la actual situación de la OMC y la lógica necesidad de situarlos en la óptica propia de la tercera corriente democratizadora, entramos ahora en un análisis más a fondo de lo que constituye el entramado complejo de la OMC. Partiremos de una construcción muy original inspirada en las lecturas del

(11) KEANE, J. (1992): *Democracia y Sociedad Civil*. Alianza.

(12) F. ATTINO (2001): *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Paidós.

texto de J.M. Paugam (13), y continuaremos con el análisis de una serie de cuestiones que se refieren a los derechos y deficiencias de la institución, a las cuestiones de transparencia, representatividad y legitimación, al acceso de particulares a la OMC. En el último epígrafe analizaremos las propuestas más importantes que se han formulado en relación con una eventual modificación del sistema de toma de decisiones de la institución, para finalizar esta contribución con el encaje entre la doctrina democrática esbozada en el primer epígrafe y los siguientes.

Paugam señala que «los objetivos del sistema comercial multilateral enumerados en el Acuerdo de Marrakech, por el que se crea en 1994 la OMC, se inspiran en los del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), de 1947, al cual la OMC sustituye a la vez que integra». Así, la organización pretende, por una parte, la elevación del nivel de vida, la consecución del pleno empleo y el crecimiento de la producción, la utilización óptima de los recursos y la conservación del medio ambiente, conforme a los objetivos del desarrollo sostenible. Y por otra, la integración de los países en desarrollo en el comercio mundial, como se lee en el texto del Acta de Marrakech.

A ello han de contribuir dos instrumentos principales. El primero está constituido por un conjunto de acuerdos que desarrollan reglas derivadas de los principios generales por los que se rigen las relaciones comerciales: no discriminación, tanto entre países (cláusula de nación más favorecida) como entre productos nacionales y extranjeros (principio del trato nacional); y transparencia de las reglas nacionales (a través de la publicación y de la notificación a la secretaría de

la OMC). A ellos añade el autor citado el de buena fe, que comprendería tanto el respeto a los compromisos adquiridos como la prohibición de medidas de proteccionistas enmascaradas.

Como es bien sabido, la aplicación de tales principios sufría en el GATT numerosas excepciones. Así, era posible restringir el comercio por razones de orden público en un sentido muy amplio (moral pública, protección de la vida y la salud humana, vegetal, animal, etcétera) o por motivos de seguridad nacional (aplicada, por ejemplo, para justificar el embargo de los Estados Unidos a Cuba). Otras excepciones se referían a las cláusulas que favorecen a los países en desarrollo y a las integraciones económicas (14). Ellos han sido heredados por la OMC.

El segundo instrumento al servicio de los objetivos del sistema es la negociación de nuevos acuerdos, que presentan tres características: a) tales negociaciones deben ser recíprocas y mutuamente beneficiosas; b) orientadas hacia una reducción sustancial de las barreras al comercio; c) orientadas también hacia la eliminación de tratamientos discriminatorios en las relaciones comerciales internacionales. La pequeña historia de tales rondas así lo demuestra.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta al tratar del GATT es la complicada relación entre el establecimiento de disciplinas comerciales y las soberanías nacionales. Con el autor al que seguimos en este tema, el ya citado Paugam, deben realizarse a este respecto dos tipos de observaciones previas:

(14) La bibliografía sobre las cuestiones relacionadas con las integraciones económicas de alcance regional (regionalismo) y la OMC es de grandes dimensiones y su estudio justificaría por sí mismo una dedicación especial. En este orden, puede citarse por ejemplo el trabajo de M. A. DÍAZ MIER en el libro homenaje al profesor Félix VARELA (en curso de publicación).

(13) PAUGAM, J.-M., «L'OMC, victime de la mondialisation?»



COLABORACIONES

1) El sistema, pese a las opiniones generales sobre la cuestión, nunca ha tenido como objetivo explícito de sus marcos legales (1947: Acuerdo Provisional de creación del GATT; 1994: Acta de Marrakech) la eliminación pura y simple de las barreras al comercio. Es su gran diferencia con el Tratado de Roma. El GATT representaba un compromiso entre librecambistas, que pensaban que la liberalización del comercio beneficia a todas las naciones, y mercantilistas, que piensan que los beneficios del comercio se reparten de forma desigual. Una discusión interesante sobre los fundamentos económicos del GATT, se encuentra en la obras de Bagwell y Staigen (15).

Las intenciones políticas de los creadores del acuerdo, como por otra parte las de los arquitectos del sistema de Bretton Woods, eran neutralizar cualquier resurgimiento de las causas económicas de la segunda guerra mundial. El sistema y sus creadores habían conocido muy de cerca los fenómenos de incremento en las formas de proteccionismos y de estrategias exportadoras de paro que los Estados habían adoptado en relación con la crisis de 1929. En su intento de alejarse de situaciones similares, buscaron desarrollar un sistema cooperativo que permitiese resolver mediante reglas pactadas, especialmente jurídicas, los conflictos entre las elecciones económicas de estados soberanos susceptibles de afectar el comercio entre naciones. Hoy como ayer, la primera de las elecciones refleja en general una preferencia de las colectividades por resolver sus situaciones relativas al empleo (paro) interior. La esencia del sistema comercial multilateral parecería tener su fundamento en una disciplina de los regímenes nacionales, creando

obligaciones entre los Estados y garantías mutuas de procedimiento destinadas a asegurar la previsibilidad y la estabilidad de los regímenes comerciales de los mismos. Estas dos características, como hemos reiteradamente señalado, se encuentran en la contribución que la Cámara de Comercio Internacional realizase en relación con la Sociedad de Naciones, que se considera esencial en la filosofía inspiradora de la no nata Organización Internacional del Comercio y en la de ese acuerdo provisional de tan larga vida que ha sido el GATT.

2) El equilibrio entre las funciones de disciplina y la liberalización se convierte en el eje principal del dinamismo del sistema. Parece claro que cada Estado —o parte contratante en el lenguaje GATT— decide participar en el mismo de una manera libre y que puede definir su grado de apertura comercial a reserva de que los otros lo acepten. En la práctica, los miembros de la OMC hoy presentan niveles muy variados de apertura comercial, como ponen de manifiesto los informes anuales de la institución (16). Utilizando un lenguaje actual, el sistema comercial multilateral se ha concebido como un mecanismo de cooperación que pretende conciliar las preferencias nacionales que pudieran afectar a los intercambios comerciales.

La concepción original del sistema comercial multilateral está fundamentada en la teoría clásica del comercio internacional y en el paradigma ricardiano de las ventajas comparativas. Recordemos que en este modelo los únicos actores del comercio son las naciones y que sólo estudia la circulación de bienes, pues los



COLABORACIONES

(15) K. BAGWELL y R. STAIGER (2002): «The Economics of the World Trading System», MIT Press.

(16) Resultan de lectura obligada los Informes Anuales de la OMC, en los que se demuestran no sólo dichos grados de apertura, sino también —y es un tema en el que habría mucho que hablar— todos los datos cuantitativos que se refieren al comercio de mercancías.

factores de producción son fijos. El orden económico de Bretton Woods respondía a este modelo, y las disciplinas del sistema multilateral pretendían regir las corrientes comerciales de mercancías. Ahora bien, en la nueva economía globalizada, la adaptación de las disciplinas a las nuevas formas de intercambio económico constituye cada vez más una nueva frontera para el desarrollo normativo, trátase de tomar en consideración el papel de las empresas multinacionales o de las ONG o bien de regir la movilidad de los factores de producción.

En este orden, se registra algo que puede definirse de una forma sencilla, y es que el sistema OMC ha pasado de establecer disciplinas comerciales relativas a los intercambios de mercancía a enmarcar conjuntos amplios de políticas económicas. Cabe destacar así que la Ronda Uruguay ha provocado dos grandes revoluciones, en relación a la ordenación anterior.

Las nuevas reglas multilaterales establecidas con el Acta de Marrakech han integrado en el marco de la OMC a los intercambios agrícolas, los de productos textiles y los de servicios (GATS), a la vez que se han elaborado códigos de conducta, es decir, disciplinas para las normas técnicas y sanitarias, para las medidas de inversión relacionadas con el comercio y un acuerdo especial para los derechos de propiedad intelectual (ADPIC). En definitiva, el desarrollo del GATT a consecuencia de la Ronda Uruguay ha puesto de manifiesto una extensión considerable en sus normas de aplicación que van mucho más allá de los intercambios de mercancías regulados en el GATT anterior mediante reglas anti-dumping, de valoración en aduana, etcétera

Se ha registrado un cambio importante en los aspectos normativos de la regula-

ción del sistema comercial multilateral. A) Inicialmente limitada a las reglamentaciones que debían regir el paso de los bienes por frontera, se extiende ahora a las reglamentaciones de detrás de la frontera; B) limitada al comercio de bienes, se extiende ahora a los movimientos de factores; C) y finalmente las normas multilaterales se han extendido a la consideración del contenido de las reglamentaciones nacionales en materia de propiedad intelectual y de servicios.

Pero además, la creación de la OMC venía acompañada de un nuevo mecanismo de solución de diferencias de carácter obligatorio que sustituía al que se había establecido a lo largo de la historia del GATT, que resultaba en último término condicionado a la buena voluntad de los Estados (17). El impacto de este mecanismo, sometido a muy diferentes consideraciones críticas, ha sobrepasado el ámbito de la OMC para afectar al conjunto de la arquitectura del sistema internacional de cooperación. En efecto, el sistema de la OMC se considera como propio de una institución con capacidad para realizar una aplicación efectiva de sus normas. De hecho, las discusiones para integrar en el sistema una cláusula social ha venido justificada por la efectividad del mecanismo y puede señalarse también, en esa relación complicada con la regulación medioambiental, que la señalada eficacia del mecanismo se considera otro factor importante de una futura regulación, sea cual sea la figura por la que finalmente se opte.

No cabe duda de que el ciclo lanzado en 2001, el programa de desarrollo de Doha, ha confirmado la atracción de la OMC y ampliado el espectro potencial de

(17) Véanse en este sentido los trabajos conjuntos de Miguel Ángel Díaz Mier y Antonio Ávila, así como las tesis doctorales respectivas publicadas en 1982 y 1993 respectivamente.



COLABORACIONES

su capacidad normativa. Así, nuevos temas de negociación, como la relación entre comercio y medio ambiente, y los que se refieren a inversiones, competencia, transparencia de las compras públicas, etcétera, se han introducido en el calendario de tales negociaciones. Las fronteras potenciales de la OMC han sido enriquecidas con ciertos programas dirigidos hacia los países en desarrollo en temas como el comercio y la transferencia y tecnología, la relación entre comercio, deuda y finanzas internacionales, etcétera.

En pocas palabras, el sistema ha sufrido una profunda transformación, destacada no sólo por los autores citados en la bibliografía. Se ha pasado de constituir la OMC un núcleo de organización que habría de regir la celebración de negociaciones aduaneras típicas del GATT a constituir una organización que se ocupa de nuevos campos de reglamentaciones relacionadas de forma directa o indirecta con los intercambios en sentido amplio. Una relación de estas cuestiones parece significativa. Se abordan de manera indirecta temas relacionados con las políticas de ordenación del espacio rural (subvenciones agrícolas), con la seguridad del consumidor y el medio ambiente (normas sanitarias, consideración y regulación de los organismos genéticamente modificados), con la regulación de los servicios de telecomunicación, con el desarrollo local, con las políticas migratorias o las industriales.

Así, un primer desafío planteado a la OMC como consecuencia de la mundialización de los intercambios es preguntarse hasta dónde se quiere llegar en la reglamentación multilateral de las relaciones económicas internacionales. La cuestión de la negativa a abrir negociaciones inmediatas en materia de competencia y otras plantea interrogantes acerca de los límites de la función normativa de la OMC.

En el marco del GATT el multilateralismo se fundamentaba en un diálogo entre empresas y Estados. En efecto, los ciclos de negociaciones obligaban en este orden a estos a un arbitraje entre sectores industriales activos o pasivos y también, dependiendo de los países, al de los intereses de productores y consumidores. Las empresas consideradas como hemos expuesto como promotoras del sistema multilateral, han perdido su estatuto de interlocutor único de los gobiernos para la orientación de las políticas de apertura comercial. Con Paugam, debemos señalar que la ampliación del cambio normativo ha generado consecuencias importantes para el sistema comercial multilateral abierto:

a) La primera sería un temor a que se haya producido un debilitamiento del marco del Estado como espacio de compromiso y de regulación política de las demandas de la sociedad frente al impacto de los intercambios. Las reacciones anti-globalización de las redes de organizaciones no gubernamentales que operaban entre ellas a escala mundial han provocado una acción para incrementar su participación en el sistema. Tales ONG han denunciado un déficit democrático en el funcionamiento de la OMC, así como en la evaluación de las negociaciones. Se han esforzado en influir en los Estados, apoyándose especialmente en la subida al poder del paradigma del desarrollo sostenible en las políticas públicas (18).

b) La segunda consecuencia es la complejidad creciente de las negociaciones entre Estados. La ampliación de las materias complica las posibilidades de



COLABORACIONES

(18) En un libro recientemente aparecido, el conocido autor F. Fukuyama se ha referido a la necesidad de construir el estado mediante la creación de instituciones fuertes, que no deben excluir la participación de los distintos sectores interesados. F. FUKUYAMA (2004): *La construcción del Estado, hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.

que puedan alcanzarse compromisos recíprocos y mutuamente beneficiosos. Si, desde mucho tiempo atrás, se podía realizar una evaluación cuantitativa de las ganancias comerciales resultantes de la reducción de los derechos de aduana, no resulta tan fácil establecer un equilibrio por ejemplo entre concesiones agrícolas y concesiones de servicios o traducir estas concesiones a reglas de transparencia para las compras públicas.

Las dos tendencias anteriores se refuerzan entre sí. Por el hecho de su complejidad, el «tiempo» de las negociaciones intergubernamentales se asocia cada vez más con el «tiempo» de los decisores privados. Lo prueba el calendario inicialmente voluntarista del programa de Doha (2001-2004), que respondía a la demanda de los medios de negocios. Debido al desfase del horizonte temporal, las empresas pierden su interés por un sistema que no es lo suficientemente rápido para responder a sus esperanzas. Confrontadas a la mutación de sus modelos de producción, las actividades industriales y de servicios deben adaptarse más rápidamente de lo que evoluciona el marco multilateral de los intercambios. La cuestión de la IDE es un buen ejemplo. Muy poco cubierta por las disciplinas de la OMC, se convirtió en uno de los principales vectores del cambio económico. Las multinacionales tienden a ceder el control político del terreno a sectores comercialmente defensivos, y en cierta medida a los actores no gubernamentales. El bloqueo del sistema acentúa su marginación en beneficio de formas alternativas de regulación económica. Lo testimonian el regionalismo y el bilateralismo, pero también una regulación de origen privado que surge de las empresas y sus negociaciones con las ONG (comercio y finanzas éticas o medioambientales).

Para terminar estas reflexiones iniciales que sitúan la consideración que hoy

suscita la OMC entre distintos pensadores, bastaría recordar las palabras de nuestro tan citado Paugam: «No es tanto el crecimiento del comercio como la extensión de su regulación jurídica multilateral la que suscita en la OMC nuevos conflictos de valores y la conciliación de elecciones soberanas». Resolverlos supone adaptar a la nueva situación el sistema multilateral precisando su nueva frontera normativa. A este respecto, tal y como se expresó en el primer epígrafe, surge la cuestión de la democracia y los aspectos relacionados con ella que vamos a presentar a continuación.

1) Comenzamos hablando de los problemas de transparencia sobre la que el actual director general de la OMC se ha mostrado partidario en su trabajo incluido en el libro *The Role of the World Trade Organization in Global Governance* (19). Para él, un proceso de decisiones efectivo y basado en el consenso «debería conseguirse aumentando la transparencia con la cual son tomadas las decisiones». Recordemos que el principio del consenso constituye un elemento básico del sistema de la OMC y que constituye una garantía democrática fundamental que no es negociable. Ahora bien, se han conocido, como hemos señalado críticas a la OMC por una supuesta o real forma de actuación secreta en su proceso de toma de decisiones (20). Fundamentalmente las críticas han procedido de países en vías de desarrollo que se vieron especialmente sorprendidos en la Conferencia de Seattle y en el proceso de negociación en la que se ha conocido como la «*green room*». Este procedimiento, cuya descripción es bien sencilla, puesto

(19) S. PANITCHPAKDI (2001): «Balancing competing interests: The future role of the WTO» en la obra editada por Gary P. Sampson. The United Nations University.

(20) M. A. Díaz Mier, 2005: «Globalización y OMC» en *Noticias de la Unión Europea*, en curso de impresión.



COLABORACIONES

que en definitiva sólo tiene con él acceso a la sala de discusiones un número muy reducido de delegaciones de países que se reúnen con los directivos responsables de las decisiones, ha sido descrito en el volumen homenaje a Finger y editado por el Banco Mundial *Trade, Development and WTO*.

Sin duda, para su director general, la OMC necesita hacer frente a estas preocupaciones y debería esforzarse por hacer el proceso tan transparente y con un alcance lo más amplio posible a todos los Miembros; pero, en su opinión, la cuestión podría quedar resuelta mediante la celebración de consultas en las que cada Miembro pudiera expresar sus opiniones. Si el proceso de consultas fuese significativo y eficiente, parecería que el problema no sería tan perentorio. Lo que se requeriría es un sistema mediante el cual el estado de los temas en cualquier negociación y en todos los grupos fuese comunicado inmediatamente a todos los Miembros para que compartan la información y ultimen sus decisiones.

Para el director general de la OMC no es tan importante el problema de transparencia de la OMC como el problema de la transparencia interna, que necesita ser mejorada. Para él, es necesario que los sectores afectados estén cerca de una OMC más abierta, y avisa de que, dado que el éxito de la OMC depende del apoyo del público, deberían realizarse más esfuerzos para mejorar la información, poniéndola a disposición de todos los interesados. A este respecto, somos testigos de que en los últimos cuatro años se ha notado una mayor rapidez en la desclasificación de los documentos de la Organización y en la información que se puede encontrar en Internet sobre ella.

2) Íntimamente relacionado con el tema de la transparencia figura el de la representación, que es considerada desde muy

distintos ángulos. Para el director general citado, el aumento de países Miembros (hoy 149, pero que en un futuro próximo podrían ser 20-25 más) origina un cambio requerido en especial porque la mayor parte de los países que conformarán la OMC serán países en desarrollo, con sus problemas específicos, a los que más adelante nos referiremos. Habrán de realizarse mejoras para que la OMC responda a las necesidades de sus Miembros. En este orden, en el último epígrafe de este trabajo presentaremos algunas propuestas de reforma que se han sugerido desde ámbitos académicos y también por parte de responsables políticos.

La cuestión de la representación nos lleva a la consideración de la situación de los países en desarrollo y también de los grupos de interés. En un interesante trabajo, el editor del libro que hemos citado, G. Sampson (21), se pregunta por qué los grupos de interés (léase de presión) tienen diferente percepción del valor de la OMC en relación con el que conceden a los gobiernos nacionales elegidos democráticamente, según los procedimientos y conceptos que corresponden a una concepción tradicional de la democracia, tal como definíamos en el epígrafe anterior. Entre los factores que pueden indicarse a este respecto, se ha señalado que existe una falta de conocimiento de la forma en que trabaja la OMC. Ello es explicable porque durante muchos años la OMC no resultaba plenamente transparente, y al ser la heredera de las tradiciones del GATT, y pese a los esfuerzos por aumentar el conocimiento público, «todavía paga un precio en forma de una falta de comprensión de sus funciones y de crítica de los elementos de transparencia».

(21) G. P. SAMPSON, 2001: *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*. United Nations University.



COLABORACIONES

Naturalmente con la apertura de este tema se plantean cuestiones muy complejas acerca de la representación y la legitimidad de un Estado que actúa por cuenta de sus ciudadanos. De forma distinta a otras organizaciones internacionales, hasta ahora, la OMC permite únicamente representaciones de los gobiernos y de diversas organizaciones intergubernamentales en el proceso de desarrollo de sus actividades normales, bien sea como participantes o como observadores. Al respecto —señala Sampson— esto «ha conducido a la idea de que la OMC no responde a las preocupaciones del público y a las propuestas de que se incluyan en sus órdenes del día cuestiones relativas a una mayor transparencia y a una participación pública en las actividades de la OMC, y sobre todo, a su proceso de solución de diferencias».

El apoyo de los Estados a estas propuestas de reforma ha sido marginal e incluso hostil. Los miembros de la OMC han justificado su posición negativa basándose en que la OMC es, a la vez, un instrumento que establece compromisos legales y un foro de negociación, lo que la hace muy distinta a otras organizaciones multilaterales. En estas condiciones, los representantes de los países deben, en ocasiones, subordinar ciertos intereses nacionales para lograr cierto tipo de compromisos que la literatura actual calificaría de óptimos de 2º orden. Tales compromisos serían difíciles de alcanzar si los procesos de negociación estuviesen abiertos precisamente a los grupos de presión que pueden ser contrarios a los mismos.

1) En relación lógica con los temas anteriores, se han planteado buen número de cuestiones relativas a los países en desarrollo. Puede encontrarse una amplísima literatura al respecto, que oscila entre trabajos relativamente serios, como los

realizados por S. George, y panfletos de diversa procedencia que demuestran un amplísimo desconocimiento de la situación (22). Pero, sin duda, el tema de los países en desarrollo en la OMC, cuya manifestación externa más espectacular se mostró en la Conferencia de Seattle, sigue planteando un gran número de cuestiones. De hecho, existe una amplia literatura que pretende hacer de la Ronda del Desarrollo lanzada en Doha una realidad.

Ahora bien, parece erróneo llegar a la conclusión de que a lo largo de la historia del GATT haya existido una falta de presencia de los países en desarrollo. Sampson nos recuerda que los países latinoamericanos fueron especialmente activos en las importantes reuniones que condujeron al término de la Ronda Uruguay. Y que, por ejemplo, Brasil, Uruguay, etcétera jugaron un papel destacado en la creación del GATT. Pero ha de reconocerse que en la práctica existe un número importante de países en desarrollo que se encuentran presentes cuando se trata de defender sus intereses nacionales y que están realmente muy preparados en la consecución de acuerdos como los alcanzados en dicha Ronda.

Ahora bien, los problemas surgen cuando se analizan las capacidades negociadoras de muchos países pequeños o que no tienen posibilidad de tener representantes en todas las reuniones, formales e informales, de la OMC. Muchos países no tienen los recursos necesarios ni en Ginebra ni en sus propias capitales para aportar el elevado número de documentos y la preparación económica, legal y profesional asociada a las negociaciones multilaterales. Sin duda, uno de los problemas importantes que se ha presentado a los miembros de la OMC es aumentar la capacidad

(22) Una exposición de estas posiciones se encuentra en el trabajo ya citado de Miguel Ángel Díaz Mier.



COLABORACIONES

negociadora de los países indicados. Aunque certeramente hay que señalar como hacen Sampson y otros autores que no resulta posible ignorar la realidad de las diferencias de poder entre las naciones. Convendría señalar, como han hecho diferentes autores, especialmente asociados a los trabajos del Banco Mundial, aquellos sectores en los cuales deberían establecerse las prioridades de la OMC respecto de los países en desarrollo.

2) Un tema que ha sido estudiado por autores como el actual secretario general de la UNCTAD, R. Ricupero (23), es el de la legitimidad del sistema, que, como hemos destacado, aun sin profundizar, constituye una de las características de los sistemas democráticos, sean estos tradicionales o pertenezcan a la que hemos calificado de «tercera generación». Pues bien, al respecto se ha presentado un amplísimo abanico de posiciones. En un extremo se sitúan algunas ONG que dan la impresión de que el sistema se encuentra a punto de quebrar. Algunas de estas ONG han adquirido un cierto crédito «por bloquear el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, mientras que, en su opinión, protegían al mundo de los fantasmas de la globalización». También existen representantes académicos que insisten en la crisis del sistema. Y en el otro extremo, nos encontramos con aquellos prácticos que no consideran que se pueda hablar de crisis.

Pero, naturalmente, debe recordarse que el sistema comercial multilateral y las instituciones económicas de este tipo han conocido dificultades de muchos tipos en el pasado. Pero el sistema ha continuado creciendo. Lo que sería preciso es aumentar su legitimidad, lo cual lleva al menos a

(23) R. RICUPERO (2001): «Rebuilding confidence in the multilateral trading system: Closing the 'legitimacy gap'», en la obra citada de Sampson.

enunciar una serie de cuestiones, que se pueden unir a las ya indicadas de incremento de la transparencia y de la participación. Sencillamente, estas cuestiones serían mejorar la distribución de los beneficios que se pueden obtener de ese sistema multilateral que para el propio Ricupero «constituye la vía más efectiva de defender los intereses de los miembros más débiles de la comunidad comercial». Un análisis detallado de esta cuestión exigiría, por ejemplo, considerar todos los aspectos de los grupos y cuestiones que se han planteado con la Ronda de Doha.

3) Otra cuestión que ha encontrado eco en esta relación de temas es la participación del público en las actividades de la OMC, centrándolas especialmente en las de las ONGs y también en las empresas multinacionales. Para justificarlas, se ha señalado entre otras cosas que se han ido registrando una serie de modificaciones muy rápidas en las formas en que hoy se llevan a cabo actividades comerciales.

i) Como ha subrayado F. Loy, a medida que crece el volumen de comercio a escala mundial, un mayor número de personas se encuentran afectadas por ello, y solicitan, por consiguiente, un mejor conocimiento de las decisiones que les pueden afectar y que les afecta de hecho.

ii) A medida que se han ido eliminando obstáculos arancelarios, se han ido sustituyendo las formas de protección por otras medidas mucho más complejas, como los derechos de propiedad intelectual, que requieren una adaptación de la organización creada.

iii) Sin duda, la interdependencia de la economía mundial y su globalización requieren que se tomen en consideración los datos anteriores, puesto que la organización antigua parece no responder a tales necesidades.

iv) Hay que tener en cuenta el número de nuevas organizaciones, y también su



COLABORACIONES

sofisticación y el activismo político de muchas de las ONG, especialmente en la presentación de problemas medioambientales causados por los productos que son objeto de intercambio.

4) Todo esto nos lleva a examinar la cuestión de las ONG y su participación en la OMC, quizá tema menos conocido que el de la participación del mundo empresarial. Como ha señalado el subsecretario de Estado estadounidense para asuntos globales, nos hallamos ante una situación compleja. Algunos muestran sus reticencias hacia la participación de las ONG, aduciendo que las mismas no son democráticas ni tienen una representación universal y que en la realidad no son más que representantes autodesignados de sí mismos. Pero muchos individuos encuentran puntos de coincidencia con tales organizaciones que sobrepasan los límites políticos tradicionales y definen comunidades de interés en materias como los derechos humanos, el bienestar de los animales, la oposición al comercio de productos genéticamente modificados, etcétera. Esos ciudadanos consideran muchas veces que sus opiniones se encuentran mejor representadas en una ONG que en las propias instituciones de sus propios gobiernos.

5) Pues bien, es preciso señalar que se han presentado ya una serie de puntos de reforma para mejorar la participación de las ONG. Figuran entre ellos el intercambio de informaciones con las mismas y la creación de mecanismos consultivos; promocionar a la OMC y sus acciones por medio de esfuerzos para aumentar su conocimiento por parte del público, facilitar el acceso a la documentación lo más ampliamente posible, y para algunos, abrir el sistema de solución de diferencias al público.

6) En este orden que hemos indicado, hallamos algunas propuestas de mejora, como la que ha presentado un antiguo

director general de la OMC. D. Sutherland (24), quien tras examinar las cuestiones a las que hemos aludido, sugiere una serie de recomendaciones que pasamos a resumir brevemente:

a) Se debe hacer un esfuerzo especial por ayudar a las organizaciones locales de la sociedad civil que se especializan de manera positiva en cuestiones comerciales en los países menos adelantados, especialmente en África.

b) Se debe seguir reconociendo que la responsabilidad primordial de hacer participar a la sociedad civil en los asuntos de política comercial incumbe a los mismos miembros.

c) Los Miembros deberían entonces elaborar un conjunto de objetivos claros para las relaciones de la Secretaría de la OMC con la sociedad civil y el público en general.

d) La Secretaría no debe estar obligada en modo alguno a comprometerse con grupos cuyo objetivo expreso es socavar o destruir a la OMC en su forma actual.

e) Sería necesario aumentar la capacidad administrativa y los recursos financieros de la Secretaría de la OMC, con el fin de apoyar un renovado esfuerzo para mejorar la transparencia interna de la OMC hacia la sociedad civil.

7) El conjunto de observaciones anteriores nos lleva a ocuparnos de una cuestión importante, como es tratar de analizar el futuro papel de la OMC. A este respecto, un notable tratadista sobre la institución ha señalado la necesidad de estudiar a fondo la forma de trabajo de la misma para años sucesivos (25). M. Wolf indica a este respecto en una interesante concepción que el sistema comercial glo-



COLABORACIONES

(24) P. SUTHERLAND (2004): « El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio », OMC.

(25) Martin WOLF: «What the world needs from the multilateral trading system», en Sampson *op. cit.*

bal supone un bien público internacional. En la práctica, tal bien ha sido proporcionado en buena medida por las economías mayores, especialmente los Estados Unidos y la Unión Europea. Estos actores han pactado una serie de compromisos recíprocos que se han extendido por todo el mundo inspirados por el principio de no discriminación. Esto, unido a la reciprocidad de un sistema comercial regido por normas jurídicas pactadas, constituye la base de la cooperación entre Estados soberanos, cada uno de los cuales persigue su propio interés. Tales características deberían mantenerse en el futuro. Debe recordarse que, dentro del sistema, las sanciones contra cualquier violación son la retirada de concesiones. Surge para contribuir a la eficacia un sistema de solución de litigios de gran importancia operativa.

Ha de reconocerse que la OMC tiene limitaciones para la liberalización del comercio. Recordemos que el análisis económico tradicional considera que el comercio libre es un óptimo de primera clase y que en este sentido la OMC no es el único instrumento que ha contribuido a extender la liberalización comercial. Los muchos acuerdos existentes de integración regional y multilateral así lo mostrarían. Además, el hecho de que se actúe con reglas pactadas no tiene por qué significar una liberalización. Así lo ilustra con claridad el caso de las reglas antidumping. Finalmente, las normas de la OMC no alcanzan a la totalidad de los nuevos temas comerciales.

Estudiadas de esta manera las cuestiones relativas al futuro, y presentadas de una manera necesariamente breve algunas de las cuestiones que ocupan la atención de la actual OMC reflejando, en nuestra opinión, un interés y una amplitud de concepciones mucho mayor por los temas que incluye la OMC en relación

con los que se recogían en el GATT, debemos estudiar, también muy someramente, las principales reformas que, en nuestro conocimiento, han sido presentadas para su discusión. Es lo que haremos en el siguiente epígrafe.

#### 4. Sugerencias para la reforma y discusión de la democratización

En diferentes epígrafes de este trabajo nos hemos referido a posibles modificaciones del sistema de toma de decisiones y de la solución de litigios de la OMC como condiciones explícitas de una reforma del sistema que vendría justificada por las necesarias mejoras de su transparencia, su legitimidad y la representatividad de la misma. Resulta interesante indicar algunas de las principales propuestas operativas que se han expuesto en los últimos años para mejorar tal funcionamiento. Presentaremos básicamente dos: por una parte las que se refieren a la integración de la OMC en el sistema de Naciones Unidas, y por otra, las que han sido expuestas por un experto conocedor de la OMC como es R. Blackhurst.

1) La integración de la OMC en el sistema de Naciones Unidas representa una reivindicación creciente por parte de muchas ONG. En efecto, la actual situación de independencia del sistema comercial respecto al citado de la ONU puede hacer pensar en la preeminencia de los objetivos económicos sobre los objetivos humanos, medioambientales y sociales de las políticas internacionales, con lo que se debilitaría la credibilidad conjunta del sistema.

Sin duda, dicha independencia de los sistemas tiene raíces históricas en la construcción del sistema organizado después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a la situación del período



COLABORACIONES

interbélico y las crisis de los años 1930. Pero la cuestión de fondo es la existencia o no de un reconocimiento formal de la igualdad de las normas comerciales respecto a otras normas internacionales, tales como los derechos humanos, los derechos laborales, los culturales, etcétera que están integrados a través de diversas organizaciones en el sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, la Conferencia sobre desarrollo sostenible del año 2002, estudió, entre otras cosas, la compatibilidad entre normas comerciales y medioambientales y recordó que la misma debía reforzarse.

Ahora bien, la cuestión operativa es buscar un equilibrio entre la ONU y la OMC en un orden funcional, esto es, intentando que se produzca una cooperación entre los dos sistemas formalmente separados. En distintas conferencias se ha señalado la existencia de conflictos, actuales o potenciales, entre las normas OMC y los derechos humanos. Existen distintas opiniones sobre esta cooperación, que han vuelto a aflorar con motivo de los trabajos actuales sobre la dimensión social de la mundialización. Así, la comisión mundial sobre esta cuestión ha presentado recomendaciones sobre todos los dominios de competencias del sistema multilateral (social, comercio, finanzas, sanidad, ayuda, etcétera) en favor de un reequilibrio de la gobernanza internacional con los objetivos sociales del desarrollo. Se abriría así la necesidad de trabajar para lograr una coherencia entre las políticas de las instituciones del sistema que este año habrán de ser examinadas por los distintos órganos afectados. ¿Sería el momento de integrar a la OMC en el sistema ONU, con sus implicaciones sobre el sistema de toma de decisiones y de solución de diferencias de aquélla? En anteriores epígrafes se han expuesto los argumentos que se han

empleado para justificar esa cierta «independencia» de la OMC respecto a las instituciones y sistemas.

2) Posiblemente, los temas que más parecen preocupar desde la perspectiva de la relación de la OMC con la globalización, de modo especial por tratarse de cuestiones que han acaparado las críticas sobre la OMC, sean los que se refieren al orden institucional. En resumen, se ha tratado de criticar el criterio tradicional de búsqueda del consenso, que constituía elemento esencial del GATT por su eficiencia demostrada y en comparación con otros criterios. Sencillamente, las experiencias de Seattle donde el sistema llamado de «círculos concéntricos» provocó el rechazo de los países participantes, especialmente de buen número de países en desarrollo que no estaban acostumbrados al mismo y que no podían aceptar que se trabajase por el modelo indicado. R. Blackhurst (26) lo ha descrito de la siguiente forma: «un reducido círculo de Miembros, que varían en número en función del interés que suscitan las cuestiones de que se trate, actúan como grupo de discusión, debate y negociación. El grupo informa sobre los resultados de sus esfuerzos a un círculo más amplio de Miembros que a su vez repite el proceso y presenta los resultados de sus trabajos al siguiente círculo más amplio alcanzando finalmente a todos los Miembros. Al final del proceso se solicita a todos que adopten una decisión por consenso acerca de las recomendaciones que proceden de los círculos más restringidos».

Las experiencias de otras instituciones económicas multilaterales (el FMI y el Banco Mundial con algo más de 180 miembros, esto es, treinta y algo más que

(26) R. BLACKHURST: «Reforming WTO Decision-making» en «The World Trade Organization Millennium Round»



COLABORACIONES

la OMC) pone de manifiesto que las decisiones se toman en comités ejecutivos, integrados por 24 miembros que se reúnen varias veces por semana y en los que forman parte con carácter fijo una serie de países, mientras que otros rotan, pero creando grupos de representación. La gran diferencia con la OMC es que el sistema está negociado y previsto en los correspondientes estatutos mientras que el tema obligaría en la OMC a una posible renegociación del tratado de Marrakech (si es que se pretende implantar un sistema similar). Además, está claro que las cuestiones de representación surgirían específicamente en la OMC como consecuencia de que en la misma actúa la UE en nombre de sus hasta ahora veinticinco países Miembros, lo que no es el caso del FMI ni del Banco Mundial.

Otra cuestión de importancia a resolver en el futuro es la mejora en el sistema de solución de diferencias que constituye piedra fundamental de la OMC y sobre cuyos dictámenes se registran discrepancias, aunque en el otro extremo se le considera como «un diamante que es preciso conservar y pulir», según expresión de B. Speyer (27). En este orden, los problemas son más de índole logística y de procedimiento. Se habla así de la necesidad de acortar los plazos en el establecimiento de los grupos especiales (paneles), de mejorar los recursos financieros y humanos existentes, en concreto para los países en desarrollo. Temas como el acceso de las empresas u organizaciones de la sociedad civil en línea semejante a lo que ocurre en la UE son también objeto de discusión. Las líneas de reforma incluyen, además de estas cuestiones, las relativas

a transparencia, acceso a la información y efectividad de las retorsiones.

Para cumplimentar la tradicional tarea de cierre de las consideraciones incluidas en un trabajo de este tipo, hemos de preguntarnos sobre la posibilidad de dar una respuesta clara a la cuestión de la democracia en la OMC. Pensamos que resulta necesario precisar qué se entiende en un momento dado por democracia, puesto que, como hemos visto, se trata de un concepto evolutivo que ha sufrido diferentes transformaciones. Nos parece que si se acepta la configuración de las instituciones mundiales como una obra de cooperación entre estados soberanos, entendidos estos en su sentido tradicional, la OMC no tendría problemas en pasar limpiamente un eventual examen democrático. Ahora bien, si, como hemos visto, caminamos de forma muy acelerada hacia la que podría denominarse tercera generación de la democracia, la OMC de hoy presenta notables deficiencias en diferentes órdenes, como son la transparencia, la representatividad, su adecuación para velar por los derechos humanos, la presencia en su seno de los nuevos actores de la vida democrática, etcétera. Pero, cabe señalar que, al menos desde el año 1999, en que se celebró la Conferencia de Seattle, se han llevado a cabo esfuerzos importantes para subsanar estas deficiencias. Como ocurre con todas las consideraciones referidas al medio y largo plazo, será preciso conocer el desarrollo de los acontecimientos futuros para responder con rigor a la cuestión básica objeto de este trabajo. En todo caso, y sin pretender realizar el ejercicio de determinar quién ostenta un mayor grado de democracia, sí nos parece coherente señalar que muchas de las críticas que se vierten sobre la OMC proceden de personas o entidades que este orden presentan ellas mismas graves deficiencias.

(27) En *Noticias de la UE* y con ocasión de los trabajos que sobre el contencioso del banano hemos presentado A. ÁVILA, J. GARCÍA LÓPEZ y M. A. DÍAZ MIER hemos expuesto los rasgos básicos del sistema de solución de diferencias de la OMC.



COLABORACIONES

## Bibliografía

### A) Sobre democracia

1. ARBLASTER, A. (1992): *Democracia*. Alianza.
2. ATTINO, F. (2001): *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Paidós.
3. AVILA ALVAREZ, Antonio María (2004): *El lugar del espacio en la economía internacional*. Tesis doctoral inédita. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Complutense.
4. CERNY, P. (2004): *Globalization and the Changing Logic of Collective Action*, en FRIEDEN y LAKE, *op. cit.*
5. DAHL, R. (1989): *La democracia y sus críticos*. Paidós.
6. DUNN, J. (1995): *Democracia: el viaje inacabado*. Tusquets.
7. FRIEDEN, J y LAKE, D. (2004, 4<sup>th</sup> ed.): *International Political Economy*. Routledge.
8. FRIEDRICH, C. (1996, 2<sup>a</sup> ed.): *La democracia como forma política y como forma de vida*. Tecnos.
9. KEANE, J. (1992): *Democracia y sociedad civil*. Alianza.
10. MISTI, D. (2000): *Democracia: Orígenes de una idea*. Alianza.
11. MOSSE, C. (1971): *Histoire d'une démocratie: Athènes*. Ed. du Seuil.
12. O'BRIEN, R. and WILLIAM, M. (2004): *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Palgrave.
13. RODRIGUEZ ADRADOS, J. (1980): *La democracia ateniense*. Alianza
14. VILLACAÑAS, J. L. (2004): *Los latidos del corazón: una introducción a la filosofía y al mundo actual*. Ariel.

### B) Sobre gobernanza, globalización y OMC

1. BAGWELL, K STAIGER, R. (2002): *The economics of the World Trading System*, MIT Press.

2. DIAZ MIER, M. A. (2005, en prensa): *Globalización y OMC*. Noticias de la UE.
3. GOUREVITCH, P. (2003): *Corporate Governance: Global Markets, National Politics* en KAHLER and LAKE, eds. *Op. cit.*
4. HISCOX, M. (2003): *Political Integration and Disintegration in the Global Economy* en KAHLER and LAKE, eds. *Op.cit.*
5. KAHLER, M and LAKE, D. (2003): *Governance in a Global Economy*. Princeton University Press.
6. KOOIMAN, J. (2003): *Governing as Governance*. Sage.
7. LOY, F. (2001): *Public Participation in the World Trade Organization*, en SAMPSON, ed. *Op.cit.*
8. OCDE (2002): *La gouvernance pour le développement durable*. Paris
9. OCDE (2002): *La gouvernance au XXIe siècle*. Paris
10. PAUGAM, J. M. (2004): *L'OMC victime de la mondialisation?*, en RAMSES (2005): Dunod. Paris.
11. PANITCHPAKDI, S. (2001): *Balancing Competing Interests: The Future Role of the WTO*, en SAMPSON ed. *Op.cit.*
12. RICUPERO, R. (2001): *Rebuilding Confidence in the Multilateral Trading System: Closing the 'Legitimacy Gap*, en SAMPSON, ed. *Op.cit.*
13. SAMPSON, G. (2001): *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*. United Nations University.
14. SIMMONS, B. and ELKINS, Z. (2003): *Globalization and Policy Diffusion: Explaining Three Decades of Liberalization*, en KAHLER and LAKE, eds. *Op.cit.*
15. WOLF, M. (2001): *What the World Needs from the Multilateral Trading System*, en SAMPSON ed. *Op.cit.*
16. SUTHERLAND, P. (2004): *El futuro de la OMC: Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, informe de un Consejo consultivo al director general de la OM.



COLABORACIONES