

EL MAESTRO DE CEREMONIAS DE DOHA¹

Primero Seattle, ahora Cancún: ¿cómo deberíamos interpretar la actual crisis de la OMC? De acuerdo con *The Economist*, los países pobres han sido los perdedores en la más reciente ruptura de las conversaciones mundiales sobre política comercial: la agenda acordada en Doha en noviembre de 2001, y que debía ampliarse en Cancún, se centraba en el desarrollo. A Estados Unidos no le ha disgustado en absoluto ver cómo las negociaciones se venían abajo, y ha intentado enérgicamente imponer su propia agenda bilateral y regional. Desde este punto de vista, la incapacidad de la OMC para avanzar hacia nuevos puntos de acuerdo multilaterales no sólo apunta a una fractura del sistema mundial de comercio, sino también a la probabilidad de que aumenten las presiones internas a favor del proteccionismo en Estados Unidos. Una perspectiva alternativa consideraría que la emergencia del consejo de los G20 en Cancún y su negativa a humillarse ante la interpretación que Estados Unidos y la UE han hecho de Doha son una oportunidad para efectuar un cambio decisivo en el equilibrio de poderes en las relaciones de comercio mundiales, aunque sólo si los países en vías de desarrollo siguen manteniéndose unidos.

El componedor –si no el arquitecto– de la Declaración de Doha fue el entonces director general de la OMC, Michael Moore. Nombrado para el cargo en septiembre de 1999, sólo unas semanas antes de la debacle de Seattle, las principales tareas de Moore eran, primeramente, obtener un nuevo consenso sobre políticas comerciales mundiales, amarrando a sus miembros. Y, en segundo lugar, supervisar el acceso de varios nuevos países, crucialmente China. Aunque tormentosa y a menudo evasiva, esta crónica de su estadía de tres años en la OMC proporciona no obstante explicaciones útiles, si bien inadvertidas, sobre las verdaderas operaciones de poder y hegemonía en la institución multinacional más joven del mundo, y sobre sus ventajas y desventajas para el capital planetario.

Desde la década de los ochenta, la política pública en Occidente está cada vez más correlacionada con el núcleo de la agenda neoliberal –liberali-

¹ Michael MOORE, *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 292 + xi pp.

zación, privatización, flexibilización— aunque no con la eliminación de las subvenciones agrícolas ni el levantamiento de las restricciones al movimiento transfronterizo de los trabajadores. No sólo Reagan, Thatcher y sus sucesores en Estados Unidos y en el Reino Unido, sino también los partidos de centro-izquierda y los gobiernos de toda Europa, Japón y Australasia, se han incorporado al mismo programa. En un grado notable, cualquier política que pudiera restringir la libertad del capital internacional ha quedado deslegitimada en nombre de un imperativo de competencia y eficacia planetarias; el cambio gestáltico de un modelo multidimensional, en el que se daba prioridad relativa a la lealtad, la estabilidad y la protección contra la inestabilidad sistémica, a otro más unidimensional que celebra el éxito, la competencia y la oportunidad de beneficiarse del riesgo como principios rectores. Las economías institucional, keynesiana y del desarrollo —enfoques antes florecientes— han quedado marginadas por la nueva doctrina, que se presenta como ciencia universal de la conducta humana; y que descansa sobre la suposición epistemológica de que, en palabras de Larry Summers, secretario del Tesoro de Clinton, «las leyes de la economía son como las de la ingeniería. Sólo hay un conjunto de leyes y funcionan en todas partes». De tal manera, es posible hacer avanzar el bien común mediante la aplicación global de estas leyes, y es legítimo presionar a los países en vías de desarrollo para que firmen acuerdos que se inmiscuyen profundamente en sus disposiciones internas, limitando al libre mercado sus opciones políticas.

Este consenso normativo se ha internacionalizado en gran medida mediante organizaciones económicas multinacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Estas instituciones esencialmente políticas están dirigidas en forma de condominio por un pequeño número de países prósperos —entre los cuales sobresale Estados Unidos— no con el objetivo de conquistar otros países para extraerles un tributo, sino de establecer normas y procedimientos para reforzar su propio predominio económico, político, cultural y militar. A lo largo de las pasadas décadas, las organizaciones más eficaces han redefinido crecientemente sus agendas orientándolas a una profunda reestructuración de las disposiciones económicas y sociales internas de los países en lugar de quedarse en proyectos discretos, en el caso del Banco Mundial; o de preocuparse únicamente por las variables macroeconómicas, como en el caso del FMI; o de reparar en las fronteras nacionales, como en el caso del GATT/OMC. Justifican la intrusión basándose en que la agenda neoliberal es la única dirección correcta tanto para los países en vías de desarrollo como para los desarrollados.

Las pruebas, por supuesto, distan mucho de resultar convincentes. Los tres acuerdos salidos de la Ronda de Uruguay —sobre propiedad intelectual (TRIPS), medidas de inversión (TRIMS) y el comercio de servicios (GATS)— demuestran que, en nombre de la apertura de mercados y del beneficio mutuo, el sistema está siendo aún más firmemente manipulado a favor de los países capitalistas avanzados. El TRIPS es esencialmente un enorme acuerdo de *protección* para las empresas y otros propietarios de patentes

y derechos de reproducción de los países desarrollados, garantizándoles grandes flujos netos de derechos de autor y comisiones. El TRIMS y el GATS, sumados, enumeran prácticamente todas las políticas industriales y tecnológicas usadas por los gobiernos del este asiático para nutrir a las empresas y a las industrias autóctonas, y a continuación declaran ilegales la mayoría de ellas. Aunque la letra de los acuerdos sugiere un equilibrio entre los derechos y las obligaciones de los países en vías de desarrollo y desarrollados, un análisis más preciso muestra que, en lo referente al mundo capitalista avanzado, sus derechos son aplicables, pero sus obligaciones son más flexibles; mientras que para los países en vías de desarrollo rige lo contrario. El acuerdo TRIPS especifica que los países en vías de desarrollo harán cumplir periodos de patente de al menos veinte años para una amplia gama de productos; si no lo hacen así, pueden ser llevados ante el mecanismo de resolución de litigios, y es probable que pierdan. El mecanismo es realmente estricto: las sanciones pueden incluir restricciones bastante severas en el acceso de los países transgresores al mercado. Los países desarrollados, por el contrario, aceptan en principio «transferir» su tecnología; pero es improbable que sean sancionados por el mecanismo de resolución de litigios en caso de que descuidaran sus deberes.

Establecido en 1947, en el marco de la economía del desarrollo, el GATT había legitimado una relación de no reciprocidad que supuestamente debía ayudar a la periferia a ponerse a la altura del centro de la economía-mundo capitalista; se trata de la idea del «trato especial y diferencial», en el que el aumento del acceso de los países en vías de desarrollo a los mercados del mundo avanzado no iba unido a reducciones en su propia protección arancelaria. Cuando en 1995 se creó la OMC, a partir del GATT, se redefinió el trato diferencial, y se estableció que éste sólo concedería a los países en vías de desarrollo periodos de adaptación más largos para adoptar las políticas neoliberales. Bajo las normas de la OMC no hay mucho espacio que permita una serie de estrategias de desarrollo, tales como la ayuda estatal a nuevas empresas e industrias que están intentando establecerse frente a la competencia de productores maduros extranjeros. Es probable que el efecto neto de estas políticas sea el de «subir la escala», haciendo más difícil que los países en vías de desarrollo alcancen la prosperidad del mundo avanzado.

¿A qué se debe, entonces, que estos países hayan firmado estos acuerdos punitivos? Al contrario que el FMI y el Banco Mundial —famosamente regidos de acuerdo con el principio de «un dólar un voto»— la OMC opera sobre un modelo de consenso en apariencia más democrático, en el que se da igual consideración a las voces de cada Estado miembro. Como indica Moore:

El sistema de la OMC se basa en el imperio de la ley y en el respeto a la igualdad soberana de las naciones. En último término, es un sistema de comercio multilateral, abierto y basado en las normas y en los valores democráticos. Es el organismo internacional más democrático que existe en la actualidad [...]. Nadie está obligado a firmar nuestros acuerdos. Todas

y cada una de las normas de la OMC son negociadas por los gobiernos miembros y acordadas mediante consenso [...]. Porque no se toma ninguna decisión a no ser que todos los gobiernos miembros se muestren de acuerdo, efectivamente todos los países –desde el más grande al más pequeño– tienen poder de veto.

En realidad, por supuesto, como sugiere el nombramiento de su director general en la sede central de la OMC en Ginebra, algunos Estados son mucho más iguales que otros. Paralelamente al nombramiento de Annan al frente de las Naciones Unidas, Moore era el candidato presentado por el gobierno de Clinton, al que inicialmente se oponían gran número de Estados miembros de la OMC, a los que se les había prometido que, después de Renato Ruggiero, el siguiente director general procedería de un país en vías de desarrollo. Pero como Moore explica, «Rita Hayes, la embajadora estadounidense en la OMC, procedente de Carolina del Sur y hábil política y diplomática con firmes contactos en el Senado y en la Casa Blanca, me apoyó mucho. Sin ella no habría conseguido el cargo». La atracción del autor hacia la Casa Blanca parece clara. Nacido en 1949 en Whakatane, Nueva Zelanda, Moore trabajó de empaquetador de carne antes de ascender en la política laborista hasta convertirse en ministro de Comercio en el gobierno firmemente pro estadounidense de Lange, y, durante unas semanas, primer ministro, llevando al Partido Laborista a una desastrosa derrota en las elecciones de 1990, mientras el país se hundía en la recesión posterior a la terapia de choque neoliberalizadora impuesta por Lange. Evidentemente, los funcionarios de comercio estadounidenses se habían fijado en él, considerándolo un útil matón con estilo populista.

Porque como Aileen Kwa señala en su útil estudio para *Focus on the Global South* titulado «Power Politics in the WTO» [«La política de poder en la OMC»], lejos de estar «basada en las normas», es la propia falta de estructuras internas formalizadas en la organización la que ayuda a promover los intereses de los poderosos. En la fabricación del consenso global mediante el cual funciona la OMC, el silencio se considera aceptación. El acoso, la presión y el soborno pueden resultar una táctica útil para cerrar la boca. Sin disposiciones formales para la redacción de documentos, un grupo de escogidos puede establecer legítimamente las agendas, tras las puertas cerradas de la famosa Habitación Verde, y presentarlas como *fait accompli*. Ninguna norma rige la conducta de las reuniones, lo cual permite que Charlene Barshefsky, representante de Comercio de Estados Unidos, presida las conversaciones y dirija a un tiempo al equipo negociador estadounidense en el cónclave de la OMC celebrado en 1999 en Seattle, por ejemplo. Los talentos de Moore encontrarían aquí un hogar obvio. Interpretado con espíritu crítico, su libro confirma las conclusiones de Kwa de que existe un régimen institucionalizado de intimidación, marginación y coerción directa para garantizar que los Cuatrillizos (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y Canadá) consiguen lo que quieren.

Al establecer la agenda para una nueva ronda de conversaciones sobre relaciones comerciales, la primera tarea de Moore –«con mucho trabajo,

agresión y algo más que un poco de arrogancia por mi parte— era la de romper la resistencia de los ministros de Comercio africanos y asiáticos que se habían rebelado en Seattle contra el mantenimiento de enormes subvenciones agrícolas por parte de Estados Unidos y la UE. Una táctica fue la de rellenar la Declaración Provisional de cháchara sobre el desarrollo —la palabra aparece 63 veces en un documento de 10 páginas— y al mismo tiempo insertar las nuevas cuestiones (normas sobre políticas de inversión y de competencia) que querían los países occidentales. Otra fue la de encontrar un emplazamiento relativamente libre de los manifestantes que habían hecho que Seattle se pareciera, de acuerdo con la descripción de Moore, «a la escena de bar de *La guerra de las galaxias*», y que provocaron el retraso de la inauguración oficial durante medio día al aprisionar a Kofi Annan y a Madeleine Albright en un hotel situado al otro lado de la ciudad. No parece sorprendente que la oferta del centro de conferencias de Doha hecha por el ministro qatarí resultara «muy atractiva».

Igualmente importante fue la práctica, descrita por Moore y Kwa, de pasar por encima de los embajadores de la OMC en Ginebra —a menudo enormemente conocedores de los matices técnicos de las cuestiones comerciales— para presionar directamente a sus gobiernos. Como un delegado le explicó a Kwa, «si desde Estados Unidos llaman a mi capital, no dicen: “Hay aquí un chico que está intentando cambiar el TRIPS por el bien de su país”. Dirán “Hay aquí un chico que trabaja contra los intereses de Estados Unidos, perjudicando la buena relación entre Estados Unidos y ____”». Los embajadores críticos de la OMC fueron crecientemente más atacados en la fase de preparación de Doha, con una presión permanente sobre sus gobiernos para que los retrasen.

África fue el principal centro de atención de Moore. Cortejó a los principales ministros de Comercio —Erwin, de Suráfrica; Boutros Ghali, de Egipto; Bello, de Nigeria; Biwott, de Kenia— para conseguir su cooperación. Particularmente aplaude la sabiduría de invitar a un grupo de dirigentes africanos a la cumbre del G8 celebrada en Génova: «Fue un punto de inflexión. Respaldaron nuestros objetivos». La coerción se ejerció junto a promesas de edulcorantes. Como indica Kwa, el ministro de Comercio tanzano, coordinador del Grupo de Países Menos Desarrollados [Less Developed Countries: LDC], recibió en las semanas anteriores a Doha constantes llamadas telefónicas en las que se criticaba su postura de no incluir «ninguna cuestión nueva». De acuerdo con un delegado, Moore se aficionó a telefonar a los ministros a sus casas los fines de semana, presionándolos para que cooperasen. Una semana después de que el ministro de Comercio Simba hubiera expresado su «sentimiento de satisfacción» por el resultado definitivo, el FMI redujo en 3.000 millones de dólares la deuda de Dar es Salaam.

Los mortíferos atentados del 11 de Septiembre resultaron, por supuesto, muy útiles para conseguir el consenso de Doha, dos meses más tarde. Moore, con el representante de Comercio estadounidense Zoellick y el

comisario de Comercio de la UE, Lamy, realizó una gira por las capitales de los países en vías de desarrollo para insistir en que la nueva ronda de libre comercio sería un duro golpe contra Al Qaeda, y que quienes se opusieran a ella serían considerados renegados en la guerra contra el terrorismo. Una vez reunidos en Doha, recuerda Moore, los lugartenientes leales se pusieron manos a la obra:

El inteligente y experto ministro de Brasil, Celso Lafer, Irwin *[sic]* de Suráfrica, Boutros Ghali de Egipto y Bello de Nigeria convencieron al comité africano. El ministro keniano Biwott se encargó de explicar al comité de África, Caribe y Pacífico [ACP] que la decisión de renunciar era una buena noticia [...]. Yo pude moverme entre amigos y coaliciones que había cultivado en los dos años anteriores, para señalar adónde se dirigían sus intereses.

Los países en vías de desarrollo se habían opuesto resueltamente a la inclusión de las nuevas cuestiones de Singapur (inversión, competencia, etc.) en la Declaración Provisional. Pero el texto, como le explicó a Kwa un delegado del Tercer Mundo, tenía una cualidad mágica: «Nosotros presentábamos objeciones, pero éstas no aparecían». El subdirector general francés, Paul-Henri Ravier, escogió cuidadosamente una Habitación Verde basándose en que no era demasiado grande. Sólo 23 países podían apiñarse en su interior para asistir a las sesiones de redacción allí celebradas. La declaración, cuando finalmente apareció, contenía los temas de Singapur. Erwin desempeñó un papel crucial al explicar en una reunión conjunta del grupo ACP-LDC-África las razones de por qué deberían aceptarla, sin embargo. Dado que dichos grupos han aceptado informalmente operar bajo el principio de la unanimidad, es bastante fácil para los representantes de un país bloquear al resto, y para Estados Unidos u otros Estados del G7, «comprar» a uno o dos de estos representantes para que actúen como sus agentes e impidan que el grupo alcance una postura colectiva. Enfrentado a la oposición intransigente de uno de los miembros, el grupo no expulsa a ese país y sigue adelante, sino que cae en la confusión, como ocurrió en Doha. En la sesión final, Moore se sentó al lado del ministro qatarí de Comercio, la presidencia evidente, dándole instrucciones sobre quién debería hablar; los inconfundibles tonos de las antípodas —«¡No le dé a él la palabra!»— sonaban alto y claro a través de un micrófono casualmente abierto. Así se alcanzó el consenso.

Es de resaltar que la fórmula brutalmente utilizada en Doha fracasara en Cancún. La palabrería sobre el desarrollo resultó ser sólo eso, ya que Europa, Estados Unidos y Japón no han dado signos de eliminar las subvenciones que permiten a sus agricultores inundar de grano, azúcar, algodón y otras mercancías los mercados mundiales a un precio inferior al coste de producción. Lo mejor de todo, desde el punto de vista de los Cuatrillizos, es que las normas de la OMC impiden ahora que los países en vías de desarrollo se protejan a sí mismos y a sus agricultores. Sólo si Estados Unidos y otros países empiezan a establecer relaciones entre sus políticas comerciales y los efectos de retroacción sobre la estabilidad de sus sociedades —entre el aumento de las exportaciones de maíz subven-

cionado a Filipinas, por ejemplo, y el aumento de las guerrillas comunistas y fundamentalistas islámicas en la isla de Mindanao, donde residen dos tercios de los pequeños productores de maíz filipinos—, parece probable que esto cambie a corto plazo.

Pero si el resultado de la Ronda de Doha parece encontrarse en un punto muerto, ¿qué hay de la segunda tarea clave de Moore? Si bien la portada de *World Without Walls* muestra una marioneta gigante en *papier-mâché* del autor con un cartel colgado del cuello que proclama «Michael Moore mata de hambre a los pobres», la contraportada está adornada con una fotografía de Moore y el ministro de Comercio chino, Shi Guangsheng, brindando con copas de champán para celebrar la entrada de China en la OMC. Las negociaciones cruciales, señala Moore, ya se habían llevado a cabo bilateralmente entre Pekín y Washington, y se habían firmado en 1999. Aquí, China aceptó un acuerdo «que superaba con mucho las expectativas, y que superaba las exigencias de muchos miembros del Congreso». Estados Unidos conservaría las disposiciones extraordinarias de aranceles para defender su mercado interno contra lo que se calificaba de manera imprecisa como «aumento excesivo» de las importaciones chinas, mientras que China aceptaría un giro brutal que desmantelaba la protección a los agricultores y fabricantes locales y concedía un enorme aumento de las libertades a las empresas y a los servicios financieros extranjeros. Moore no tiene sino elogios para los negociadores chinos en Ginebra, que se mostraron infaliblemente «agradables y profesionales» mientras accedían a exigencias mucho más drásticas que las impuestas a otros países: un Mecanismo Transitorio de Revisión *anual*, aplicable durante al menos una década, frente a la auditoría anual normal de cuatro a seis años, por ejemplo. Aunque ensalza el tamaño del nuevo mercado ahora abierto a las mercancías y a los servicios de los Cuatrillizos, el lenguaje de Moore delata la naturaleza coercitiva del acuerdo. Con China en la OMC, la liberalización del mercado será «irreversible». Las reformas están ahora «selladas», y los compromisos de la OMC se pueden usar «como palanca» contra aquellos que se resisten a adoptar las nuevas políticas. Otros Estados pueden ahora presentar sus quejas sobre China ante el mecanismo de resolución de litigios de la OMC, cuyas decisiones pueden aplicarse rigurosamente. Aquí radica el verdadero éxito de la organización.

Moore se muestra incansablemente optimista respecto a los efectos beneficiosos que tendrá para los países en vías de desarrollo la apertura de sus mercados; «las pruebas son abrumadoras». Tanto, que no hay razón para esperar a que exista una apertura recíproca por parte de los países desarrollados: «Debemos recordar que la liberalización unilateral del comercio es buena en sí misma, y que si otros no responden con reducciones de sus propias barreras comerciales, hay razones para que las naciones “avancen solas” unilateralmente». Por suerte, «cada vez más, los países en vías de desarrollo han comprendido que el proteccionismo es una herida autoinfligida».

En común con la gran mayoría de los economistas que prescriben el libre comercio unilateral para los países en vías de desarrollo, Moore piensa en

términos esencialmente estáticos. El cambio de una economía «protegida» a una «desprotegida» es un óptimo de Pareto, según el cual se podría conseguir que algunos estuvieran mejor sin desfavorecer a nadie. Los partidarios del libre comercio admiten que, en el mundo real, se dan costes «de transición» –personas despedidas del trabajo, todavía sin reemplazar en los sectores en expansión–, pero insisten en que finalmente acabará por llegarles el «filtrado desde las capas superiores». El problema es que una economía –la mayoría de las economías– puede quedarse estancada en la fase de transición. A menudo la alternativa a un empleo protegido e ineficaz no es un empleo desprotegido y eficaz, sino el desempleo. Al mismo tiempo, los paquetes de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial exigen a los gobiernos que eliminen las protecciones sociales para aquellos que son incapaces de encontrar trabajo, y con ellas la posibilidad de que quienes ganan con la liberalización comercial compensen a quienes pierden con ella. Junto con los acuerdos de la OMC, prohíben el uso de la protección o de subvenciones que formen parte de cualquier estrategia industrial para estimular nuevas actividades más allá de las que se podrían dar en condiciones de libre mercado. Ésta es una receta para retrasar el crecimiento y aumentar la pobreza, el desempleo y la delincuencia. Pero en un mundo de Estados supuestamente soberanos, se puede dejar que los gobiernos nacionales se hagan cargo de los costes, mientras que los países metropolitanos obtienen los beneficios proporcionados por el acceso abierto a los mercados de los países en vías de desarrollo, sin tener que soportar costes coloniales. Se trata del imperio «postimperial».