

EL FUTURO DE LA OMC

Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio

Informe del Consejo Consultivo al Director General Supachai Panitchpakdi

por Peter Sutherland (Presidente)

Jagdish Bhagwati

Kwesi Botchwey

Niall FitzGerald

Koichi Hamada

John H. Jackson

Celso Lafer

Thierry de Montbrial



ORGANIZACION
MUNDIAL DEL COMMERCIO



Este informe puede obtenerse también en francés y en inglés

Organización Mundial del Comercio
154, rue de Lausanne
CH-1211 Ginebra 21
Teléfono: (41 22) 739 52 08
Fax: (41 22) 739 54 58
Correo electrónico: publications@wto.org

Impreso en Suiza
XII-2004

© Organización Mundial del Comercio, 2004

EL FUTURO DE LA OMC

Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en el presente informe son las opiniones de los autores y no deben atribuirse a la OMC ni a su Director General. No pretenden representar las posiciones u opiniones de los Miembros de la OMC, la Secretaría de la OMC o el Director General, y se entienden sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de la OMC.

Toda cita del presente informe deberá hacer referencia al Consejo Consultivo como autor del mismo.



Prólogo	2
Prefacio	4
Consejo Consultivo	7
CAPÍTULO I: La globalización y la OMC: los argumentos en favor de la liberalización del comercio	9
CAPÍTULO II: La erosión de la no discriminación	21
CAPÍTULO III: Soberanía	33
CAPÍTULO IV: Coherencia y coordinación con las organizaciones intergubernamentales	41
CAPÍTULO V: Transparencia y diálogo con la sociedad civil	49
CAPÍTULO VI: El sistema de solución de diferencias de la OMC	59
CAPÍTULO VII: Una institución orientada a la obtención de resultados: procedimiento de adopción de decisiones y geometría variable	71
CAPÍTULO VIII: Una institución orientada hacia la búsqueda de resultados: reforzamiento político y proceso eficiente	81
CAPÍTULO IX: El papel del Director General y de la Secretaría	87
Principales conclusiones y recomendaciones del Consejo Consultivo	95
Glosario	101

PRÓLOGO

Hace un año y medio, en junio de 2003, recibí la colaboración de las ocho distinguidas personalidades que han preparado el presente informe para que me ayudaran a poner en marcha un proceso de reflexión. Cada una de ellas había tenido una destacada trayectoria en cargos de gobierno, universidades, el sector privado, el comercio y la formulación de políticas comerciales. Su tarea consistía en analizar la situación de la Organización Mundial del Comercio como institución, estudiar y aclarar los desafíos institucionales a los que se enfrentaba el sistema y examinar la manera de fortalecer y equipar a la OMC para que pudiera responder a esos desafíos. Todas ellas han dedicado generosamente, a título personal, su tiempo y sus conocimientos a esta tarea y les estoy profundamente agradecido.

Algunos de ustedes quizá recuerden un precedente, que se remonta a 1983, año en el que el entonces Director General, Arthur Dunkel, estableció un grupo de siete eminentes personalidades para que presentaran un informe sobre los problemas con los que se enfrentaba el sistema internacional de comercio. En el informe, conocido como "informe Leutwiler", se hicieron 15 recomendaciones destinadas a apoyar un sistema multilateral de comercio más abierto para contrarrestar la crisis existente en ese momento en el sistema de comercio. El informe fue redactado con el propósito de salvar los escollos que se presentaban para el lanzamiento de la Ronda Uruguay y con él se pretendía influir en el programa de negociación.

La tarea que encomendé a los miembros de mi Consejo Consultivo respondía a una finalidad similar, en la medida en que iba encaminada a reforzar el sistema multilateral de comercio, pero en otro sentido era de naturaleza sustancialmente distinta. El presente informe no trata del Programa de Doha para el Desarrollo. Su objetivo esencial es examinar el funcionamiento de la institución - la OMC- y analizar en

qué medida está bien equipada para soportar el peso de las responsabilidades y exigencias futuras. La conclusión de la actual ronda de negociaciones comerciales tendrá, como es lógico, consecuencias para el funcionamiento futuro de la Organización, pero la reflexión que el presente informe pretende impulsar no debería agotarse en el Programa de Doha para el Desarrollo.

Los orígenes de la iniciativa datan de un período bastante anterior al momento en que asumí el cargo de Director General. A raíz de la conclusión de la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio amplió y profundizó su programa para tener en cuenta las nuevas realidades de las relaciones económicas internacionales. El GATT se había reencarnado en una nueva organización internacional, plena esta vez: la OMC. Esta nueva Organización se convirtió en un símbolo de la emergencia de un sistema económico más global. El comercio estaba considerado ampliamente como un catalizador decisivo del crecimiento y la prosperidad futuros. Eran, y con razón, momentos de euforia. No obstante, aun en esos momentos, mi impresión era que se había reflexionado demasiado poco acerca de si la estructura y la práctica institucionales que habían sido tan útiles al GATT servirían con la misma idoneidad para la OMC.

La OMC había pasado a ser un protagonista, no sólo en el desarrollo de las relaciones comerciales, sino en la gobernanza mundial. En parte por su propio éxito, la institución despertaba una serie de expectativas y era objeto de una serie de presiones, a veces contrapuestas, tanto internas como externas. Cada vez era más patente, para mí y para otras personas, que había llegado el momento de analizar los mecanismos de funcionamiento de la OMC para ver si había o no margen para mejorarlos.

La imposibilidad de lanzar una nueva ronda de negociaciones en la Conferencia Ministerial de Seattle, y luego el contratiempo de Cancún, al promediar las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo, suscitaron en algunos graves dudas acerca del futuro de la OMC. ¿Estaban empezando a aparecer grietas en la estructura de la institución? ¿Podía seguir consiguiendo resultados la OMC, con un número mayor de Miembros, de distinto nivel de desarrollo?

Cada Conferencia Ministerial está cargada de expectativas, y cada contratiempo es objeto de un riguroso análisis. Seattle y Cancún, aunque fueron contratiempos de diversa magnitud, no fueron una excepción a este respecto. A menudo se tiende, frente a una situación decepcionante, a atribuir la responsabilidad a las deficiencias institucionales y de procedimiento que se hayan advertido. El que ello esté o no justificado puede ser materia de discusiones. No debemos perder de vista el hecho de que Seattle y Cancún estuvieron separadas por el éxito de la Conferencia Ministerial de Doha. Retrospectivamente, podría incluso considerarse que Cancún marcó un cambio decisivo en las negociaciones dados los indudables progresos que allí se realizaron en diversas esferas y la más enérgica participación de los países en desarrollo. El desarrollo de los acontecimientos desde entonces también ha puesto de manifiesto la capacidad de la institución para recuperarse y seguir produciendo resultados. Pero no debemos subestimar las crecientes presiones a que está sometida la institución ni hacer caso omiso de las lecciones de la historia. Sin duda es necesario llevar a cabo una reflexión seria sobre la forma de mejorar nuestro funcionamiento, sin perjuicio de preservar los puntos fuertes de la institución. Estas ideas son las que me animaron a pedir a los miembros de mi Consejo Consultivo que realizaran esta labor, y ellos han respondido a carta cabal a ese desafío.

El informe se sustenta por sí mismo y no necesita más introducción por mi parte. Permítanme decir únicamente, para que no haya equívocos, que no es un análisis puramente teórico, ni pretende dar respuesta a todos los problemas. En él se analizan cuidadosamente las cuestiones que deben ser examinadas y sobre las que hay que adoptar decisiones, a juicio de los autores, para garantizar la constante y efectiva realización de los objetivos de esta Organización. Algunos tal vez consideren que lo esencial es la serie de recomendaciones, pero atender exclusivamente a esas propuestas sería hacer al informe un flaco servicio. Se trata de una reflexión profunda, que contiene muchos elementos para diagnosticar el origen y el estado actual de las tensiones fundamentales con las que se enfrenta la institución. La comprensión de esas tensiones es una parte importante de la respuesta que el Consejo Consultivo ha dado en el presente informe.

Resulta especialmente oportuno que el presente informe se publique a principios de 2005. Este año se cumple el décimo aniversario de la OMC. Es un momento adecuado para las conmemoraciones, pero también para la reflexión y para un renovado compromiso. Confío en que el presente informe sea leído con ese espíritu de reflexión. Aguardo con interés el diálogo que pretende suscitar sobre las opciones que existen para reforzar con miras al futuro esta institución, de importancia tan vital.



Supachai Panitchpakdi
Director General

PREFACIO

Cuando el Director General de la Organización Mundial del Comercio, Dr. Supachai Panitchpakdi, me pidió que presidiera un Consejo Consultivo encargado de preparar un informe sobre el futuro de la Organización, me aseguró que nuestro grupo gozaría de independencia en esa labor, y se ha atendido estrictamente a su promesa. Hay que destacar, pues, que la responsabilidad del presente informe es nuestra y sólo nuestra. Además, el Dr. Supachai Panitchpakdi aclaró que no se nos pedía que formuláramos observaciones sobre la Ronda de Doha para el Desarrollo, sino sobre el futuro a largo plazo de la OMC.

He tenido muchísima suerte con las decisiones adoptadas para elegir a los miembros del Consejo: éstos han aportado colectivamente una gran experiencia y una competencia excepcional a la labor que hemos realizado. Aunque a veces nuestros puntos de vista han sido distintos y es posible que no todos estemos de acuerdo con todo el contenido del informe, las diferencias nunca han sido sustanciales ni han generado divisiones entre nosotros, y hemos podido aprobar este informe sin que haya habido minorías discrepantes con respecto a ninguna cuestión. Nos ha movido la convicción común de que la OMC, por su esencia y por su proceso de creación, es uno de los mayores logros del multilateralismo y constituye un testimonio de la capacidad de la comunidad mundial de naciones para asumir obligaciones y responsabilidades jurídicas sustanciales que promueven la interdependencia.

Resulta claro que, por primera vez en la historia, el mundo puede adoptar un sistema basado en normas para la coexistencia económica, cuyos principios esenciales han sido objeto de un acuerdo general. Ni siquiera el fecundo período de fortalecimiento institucional que siguió a la Segunda Guerra Mundial tuvo como fruto una empresa tan genuinamente compartida. Una amplia comunidad de Miembros de la OMC, superadas ya las divisiones representadas por el

Cortina de Hierro o provocadas por otras diferencias ideológicas fundamentales, al menos en las cuestiones económicas, ha dado expresión práctica a la idea común de que corresponde a las instituciones multilaterales una función indispensable en el mantenimiento de esta cohesión sin precedentes. En el pasado, experimentos nobles en la esfera del multilateralismo no siempre se han mantenido o se han desarrollado como pretendían sus primeros promotores; pero en esta ocasión estamos convencidos de que podemos aspirar realmente a generar y mantener un mayor grado de profundidad de las relaciones económicas en el marco de un sistema basado en normas. Cada vez se hará más patente que deshacer ese sistema o renunciar a él obligaría a pagar un precio considerable. No obstante, ese hecho sólo constituye una garantía limitada en relación con el futuro en una época de grandes desafíos y de intensa competencia entre los Estados. La negligencia puede provocar también el fracaso de las instituciones.

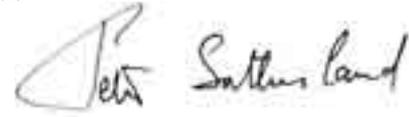
La globalización ha creado, pues, tanto la oportunidad como el problema. La intensificación de la competencia en la esfera comercial en sentido amplio es inevitable, y una nueva y positiva dinámica de crecimiento la pone de manifiesto. La institución que ampara, en importantes aspectos, esas posibilidades, no está en modo alguno plenamente equipada para realizar sus tareas. Hay una necesidad real de introducir reformas institucionales en la OMC y de incrementar el apoyo a la Organización.

Nuestro informe sigue dos vías. La primera es práctica y se centra en las mejoras institucionales. En la segunda - que es independiente de la primera - se revisan algunos de los principios fundamentales del sistema de comercio que, a nuestro juicio, han sido objeto de importantes equívocos o tergiversaciones.

Hemos tratado de proponer reformas realizables en lugar de cambios más sustanciales

que, a nuestro juicio, no han atraído el grado de apoyo necesario para ser llevados a efecto. Consideramos que las modificaciones que proponemos son importantes y que las cuestiones que estudiamos requieren un examen serio conducente a cambios en lo que respecta al enfoque, las actitudes y la práctica. No pretendemos que nuestras conclusiones sean las únicas posibles, pero esperamos ser capaces de estimular un debate constructivo.

Desearía agradecer en particular a Hoe Lim y Katie Waters, de la Secretaría, el apoyo que nos han prestado.

A handwritten signature in black ink that reads "Peter Sutherland". The signature is written in a cursive style with a large initial "P".

Peter D. Sutherland



CONSEJO CONSULTIVO

Peter Sutherland (Presidente del Consejo Consultivo) es Presidente de BP p.l.c y de Goldman Sachs International. En la actualidad forma parte de los Consejos de Administración de Investor AB y del Royal Bank of Scotland Group plc. Antes de ocupar su cargo actual, se desempeñó como Fiscal General de Irlanda, Comisario Europeo responsable de la Política de Competencia y Director General del GATT y, luego, de la Organización Mundial del Comercio.

Jagdish Bhagwati es Catedrático de la Universidad de Columbia y Senior Fellow en economía internacional del Consejo de Relaciones Exteriores. Fue Consejero de política económica del Director General del GATT y Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre Globalización. Ha sido distinguido con numerosos títulos honoríficos y premios, como el Premio por la Libertad que compartió con Sir Leon Brittan. Su último libro, "In Defense of Globalization", fue publicado en marzo de 2004.

Kwesi Botchwey, actualmente Presidente Ejecutivo de African Development Policy Ownership Initiative (ADPOI), fue Ministro de Finanzas de Ghana durante 13 años. En 1996 se incorporó al Instituto de la Universidad de Harvard para el Desarrollo Internacional (HIID) y, posteriormente, al Centro para el Desarrollo Internacional de la misma Universidad (CID). Ha integrado prestigiosos grupos de expertos, ha sido Presidente del Grupo de Expertos de la Commonwealth para el buen gobierno y la eliminación de la corrupción en la gestión económica, y del Grupo de Personalidades Eminentes para la Evaluación Independiente del Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo de África en el decenio de 1990.

Niall FitzGerald es Presidente de Reuters. Anteriormente fue Copresidente y Gerente General de Unilever. Ocupa asimismo los cargos de Presidente de la Advertising Association, Presidente del Conference Board, Copresidente del Diálogo Empresarial Transatlántico (TABD), miembro del Consejo de Fundación del Foro Económico Mundial, del Consejo Consultivo Internacional del Council on Foreign Relations, miembro del Directorio de la Leverhulme Trust y miembro de la Royal Society of Arts. Integra asimismo el U.S. Business Council y el International Business Council. Forma parte de diversos órganos consultivos, como el Consejo Consultivo de Inversiones Internacionales del Presidente de Sudáfrica y el Consejo Internacional de Líderes de empresa ante el Alcalde de Shanghai.

Koichi Hamada, en 1986 se trasladó a la Universidad de Yale para ocupar la cátedra de economía, después de haber sido catedrático de esa misma materia en la Universidad de Tokio. Entre sus campos de investigación cabe citar la economía internacional, la macroeconomía, y el derecho y la economía del Japón. Fue Presidente del Instituto de Estudios Económicos y Sociales del Gabinete del Japón (2001-2003). También actuó como evaluador externo para el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI.

John H. Jackson es Catedrático de Derecho del Law Center de la Universidad de Georgetown, donde dirige el Instituto de Derecho Económico Internacional, y es Jefe de Redacción del Journal of International Economic Law. Anteriormente fue titular de la Cátedra Hessel E. Yntema de Derecho en la Universidad de Michigan, Asesor General de la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales y Vicepresidente Asociado de la Universidad de Michigan. Ha sido distinguido con el Wolfgang Friedman Memorial Award (Universidad de Columbia) por su contribución al derecho internacional y con un título honorífico de la Universidad de Hamburgo en Alemania; fue elegido para pronunciar la serie de conferencias Hersch Lauterpacht en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, en noviembre de 2002.

Celso Lafer es Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. Fue Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil (2001-2002) y presidió la delegación del Brasil en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, que puso en marcha la Ronda de Doha para el Desarrollo. De 1995 a 1998 fue Embajador, Representante Permanente del Brasil ante la OMC, las Naciones Unidas y sus organismos especializados en Ginebra. Presidió el Órgano de Solución de Diferencias en 1996 y el Consejo General en 1997. Fue Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio en 1999 y antes, en 1992, Ministro de Relaciones Exteriores.

Thierry de Montbrial es Presidente y fundador del Instituto Francés de Relaciones Internacionales. Ha sido Profesor de Economía en la Ecole Polytechnique desde 1974 y, desde 1995, Profesor de Economía y Relaciones Internacionales del Conservatoire National des Arts et Métiers. Puso en marcha la Unidad de Planificación Política del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, que dirigió de 1973 a 1979. Es autor de varias obras sobre economía y relaciones internacionales, y escribe regularmente una columna en "Le Monde".



CAPÍTULO I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. LA GLOBALIZACIÓN - RESPUESTA A LAS CRÍTICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Se han exagerado los beneficios del comercio abierto?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contratación externa: un nuevo tema central para el proteccionismo

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

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

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

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

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

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

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

¿Pueden coexistir el comercio y la protección ambiental?

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

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

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

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

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

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

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

C. DE LA GLOBALIZACIÓN A UNA OMC PLENAMENTE EFICAZ

Evitar los errores del pasado

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

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

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

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

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

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

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

La liberalización del comercio necesita a veces redes de seguridad

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

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

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

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

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

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

La OMC no puede garantizar el éxito comercial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La OMC pone límites a los poderosos

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

La erosión de la no discriminación

A. NO DISCRIMINACIÓN: EL PRINCIPIO CENTRAL DEL GATT

58. El principio de no discriminación formaba parte del núcleo del GATT, caracterizado por las disposiciones de la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y de trato nacional recogidas principalmente en el artículo I. La cláusula NMF era considerada la norma medular de su organización y de la organización del sistema de comercio mundial que en él se articulaba. Prescribía que las mejores condiciones arancelarias y no arancelarias concedidas a cualquier parte contratante⁸ del GATT habían de concederse automática e incondicionalmente a todas las demás.

59. La elección de la concesión incondicional del trato NMF como principio definidor del GATT reflejaba la desilusión generalizada ante el auge de proteccionismo y especialmente de los acuerdos bilaterales en el período de entreguerras. Se consideraba que la Gran Depresión había sido, al menos en parte, consecuencia del cierre de los mercados y de las políticas cambiarias competitivas de finales del decenio de 1920. En consecuencia, tanto algunos importantes dirigentes políticos como la mayoría de los estudiosos del comercio internacional llegaron a la conclusión de que el trato NMF, con la no discriminación que ese trato llevaba aparejada, constituía la mejor forma de organizar el comercio internacional en la comunidad de naciones.⁹

60. No obstante, casi cinco decenios después de la fundación del GATT, el trato NMF ha dejado de ser la regla, para ser casi la excepción. Es cierto que gran parte de los intercambios comerciales entre las economías importantes siguen realizándose en régimen NMF, pero, lo que se ha calificado de “maraña” de uniones aduaneras, mercados comunes, zonas de libre comercio regionales y bilaterales, preferencias y una gama innumerable de diversos acuerdos comerciales casi ha llegado al punto en que el

trato NMF se ha convertido, en general, en un trato excepcional. Sin duda, actualmente la sigla podría definirse mejor como trato de la nación menos favorecida. ¿Tiene eso importancia? Consideramos que tiene una gran importancia para el futuro de la OMC. Con ello no pretendemos decir que los argumentos no sean complejos, ni sugerir que sea posible deshacer fácilmente o con rapidez la maraña. Pero es necesario que todos los que estamos interesados en defender el enfoque multilateral de la cooperación económica internacional sopesemos cuidadosamente las tendencias actuales y busquemos algunas respuestas en caso de que haya de hecho riesgos reales para el sistema.

61. Los defensores de lo que denominaremos, de forma global, “acuerdos comerciales preferenciales” consideran que hay diversas justificaciones para actuar al margen del sistema multilateral. Periódicamente, las razones que impulsan a los gobiernos a concluir acuerdos bilaterales o regionales reflejan simplemente la frustración ante el enfoque multilateral. En cierto sentido, este Consejo Consultivo se ha establecido como consecuencia de la frustración generalizada ante la escasez reciente de progresos negociados multilateralmente en la Organización Mundial del Comercio. Nuestra finalidad - y el objetivo del presente informe - consiste en apoyar un compromiso constructivo de los gobiernos en la mesa de negociación de Ginebra que sea preciso y eficiente y responda a una voluntad resuelta.

62. No obstante, sería erróneo despachar sin más los acuerdos comerciales preferenciales como una solución fácil. Frecuentemente se exponen otros argumentos en su defensa. El primero de ellos es que es perfectamente posible que grupos de naciones dispuestas a ello - más pequeños que el formado por todos los Miembros de la OMC - establezcan relaciones comerciales más amplias y profundas que las que es posible lograr fácilmente a escala mundial. En cierto grado, además, la experiencia

⁸ Los participantes en el GATT eran conocidos como partes contratantes.

⁹ El Secretario de Estado de los Estados Unidos (1933-1944) Cordell Hull fue un principal defensor del principio NMF. John Maynard Keynes, que posiblemente haya sido el economista más importante del siglo XX, aunque inicialmente era contrario a él, se convirtió también en un ferviente defensor suyo. Casi todos los grandes economistas del comercio internacional de la época en que se fundó el GATT, como Gottfried Haberler, de la Universidad de Harvard, eran firmes partidarios del multilateralismo y de la no discriminación.

abona la idea de que esos acuerdos - la Unión Europea y el TLCAN constituyen los ejemplos más claros a ese respecto - pueden operar como acicates del desarrollo, menos firme, del sistema multilateral. Es posible combatir al proteccionismo a nivel nacional y derrotarlo, para abrir paso a posteriores negociaciones multilaterales. Desde luego, es inevitable la preocupación por la posibilidad de que algunos acuerdos comerciales preferenciales conduzcan a la OMC en una dirección errónea, como analizaremos, pero no podemos utilizar ese riesgo para negar que es posible que entrañen algunos beneficios.

63. Además, los motivos políticos o de política exterior a los que responden algunos acuerdos comerciales preferenciales tienen aspectos positivos y negativos. La idea de retribuir a los aliados no es un criterio de política comercial que pueda defenderse fácilmente, pero la de apoyar la reforma, la estabilidad, la mitigación de la pobreza y la lucha contra la corrupción puede ser absolutamente defendible. La propia Unión Europea se fundó con el propósito de aportar paz, estabilidad y seguridad a una región que había vivido un ingente conflicto. Era una causa noble y sigue siéndolo en un momento en el que nuevos países situados detrás del antiguo telón de acero se adhieren a una unión aduanera con la que comercia el resto del mundo y se convierten en miembros de ella.

64. El recurso a preferencias no recíprocas para los países en desarrollo - especialmente para los países en desarrollo menos adelantados - ha aumentado considerablemente en el curso del último decenio. Como veremos, esa tendencia no es totalmente positiva. Sin embargo, hemos de aceptar que el acceso a ese trato está ahora firmemente consolidado en la OMC y se considera razonablemente que forma parte del acervo de sus Miembros en desarrollo. Además, tiene un valor comercial real para muchas empresas de las naciones pobres que luchan por encontrar un pequeño nicho para

ellas en una economía mundial inflexible. Con frecuencia esas empresas necesitan un cierto grado de discriminación positiva para tener alguna posibilidad. Así, por cada importador que trata de hacer frente a la maraña de acuerdos comerciales preferenciales, hay fabricantes, agricultores y comerciantes de países en desarrollo cuya principal oportunidad estriba en la explotación de una pequeña ventaja comparativa derivada de una preferencia.

65. En ese mismo contexto, es comprensible también -al menos políticamente- que pequeños grupos de países en desarrollo puedan considerar útil la liberalización en el marco de acuerdos comerciales regionales como medio de prepararse (o de hacer avanzar la curva de aprendizaje) para las realidades competitivas, más duras, de la economía mundial. Un ejemplo de ese tipo de grupos es el formado por los países del Mercosur.¹⁰

66. En consecuencia, nuestro enfoque básico en relación con los acuerdos comerciales preferenciales debe ser el siguiente: en primer lugar, hemos de evaluar los problemas que plantean; en segundo lugar, hay que aceptar la realidad de la situación a la que hemos llegado a raíz de la generalización masiva de los acuerdos comerciales preferenciales en el curso del último decenio; y en tercer lugar, hemos de analizar el camino que hemos de seguir.

B. EXCEPCIONES A LA REGLA: DISCRIMINACIÓN EN EL GATT

67. A pesar de la importancia del principio de no discriminación en todas las esferas, el GATT contenía artículos que admitían expresamente la discriminación y la desviación de la cláusula NMF en determinadas circunstancias. Esas excepciones pertenecían a dos tipos: las que constituían excepciones a la regla NMF por razones funcionales; y las que eximían a determinadas categorías de Miembros de las normas aceptadas por todos los demás (o modificaban esas normas para ellos).

¹⁰ Miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

68. El artículo XXIV constituía la más importante de las excepciones del primer tipo. Esta disposición permitía el establecimiento de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras, que actualmente se denominan en general acuerdos comerciales preferenciales, pero definía también las normas aplicables a su establecimiento. Otras disposiciones, de naturaleza bastante distinta, permitían medidas discriminatorias contra las importaciones: el artículo VI (medidas antidumping y medidas compensatorias contra productos subvencionados, dirigidas no contra los países sino contra empresas individuales) y, más recientemente, el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Salvaguardias que sustituyó efectivamente al artículo XIX del GATT.

69. En lo que respecta al segundo tipo de excepciones, el acuerdo inicial del GATT permitía a los países en desarrollo recurrir a normas especiales, como la establecida en el artículo XVIII, con arreglo a las cuales tenían obligaciones distintas, menos gravosas, por motivos de balanza de pagos y para establecer “industrias incipientes”. El párrafo 2 del artículo I establecía una exención general de la norma NMF en favor de las preferencias anteriormente vigentes en los antiguos regímenes coloniales, que en la actualidad han sido eliminadas en gran medida.

70. Lo que llegó a conocerse como “trato especial y diferenciado” se estableció en el curso del tiempo. La Parte IV del GATT se añadió en el decenio de 1960 y establecía “ventajas” discriminatorias para los países en desarrollo en las negociaciones del GATT. Se exoneraba expresamente a estos países de cualquier obligación de reciprocidad con respecto a los beneficios concedidos por los países desarrollados. En 1971, se adoptó una exención para legitimar temporalmente un “Sistema Generalizado de Preferencias” (SGP). Este último pasó a formar parte de la “Cláusula de Habilitación” de 1979. Esas preferencias SGP estaban sujetas a un número escaso de normas, y la elección de los productos, el nivel de preferencias y

la elección de los beneficiarios se dejaba al arbitrio de cada país desarrollado. El SGP amparaba también las preferencias entre países en desarrollo. Además, permitía un trato especial y diferenciado con respecto a las normas relativas a medidas no arancelarias en el marco de los Acuerdos negociados en la Ronda de Tokio. Varios Acuerdos preveían la adhesión, con carácter voluntario, de un número limitado de Miembros. En la Ronda Uruguay, en la que todos los acuerdos requerían un compromiso de todos los Miembros, se recurrió al trato especial y diferenciado para permitir que los países en desarrollo obtuvieran condiciones más favorables, por lo general plazos mayores de aplicación. Este elemento ha vuelto a constituir una cuestión debatida antes de la Ronda de Doha y durante la misma.

71. En 1972, las Comunidades Europeas concertaron el Convenio de Lomé, que incorporaba las preferencias coloniales anteriores a un sistema preferencial para los países de África, el Caribe y el Pacífico (Grupo ACP).

72. El Entendimiento de 1979 del GATT que ahora se denomina la “Cláusula de Habilitación” convirtió efectivamente al SGP en un instrumento permanente e hizo extensivas las preferencias discriminatorias de forma adicional a los denominados países menos adelantados (PMA). La Cláusula de Habilitación confirma además la idea de no reciprocidad por parte de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales.

C. DISCRIMINACIÓN: LA REALIDAD ESENCIAL DE LA OMC

73. En consecuencia, en el momento en que el GATT dio lugar a la OMC en Marrakech, el principio de no discriminación había experimentado ya un grave deterioro. Como se indica más adelante, aunque se había previsto que el artículo XXIV fuera una excepción a la norma NMF, a la que se recurriría de forma prudente

y sólo ocasionalmente, en el momento en que se constituyó la OMC el número de acuerdos comerciales preferenciales había aumentado espectacularmente; y desde entonces ha habido casi una explosión de ese tipo de acuerdos.

74. Lo cierto es que hoy la OMC ocupa el primer plano de un sistema de comercio mundial que está lejos del imaginado por los arquitectos del GATT. Un claro ejemplo a este respecto es el de la UE, cuyos aranceles NMF sólo son aplicables a nueve interlocutores comerciales, aunque entre ellos figuran los Estados Unidos y el Japón. Todos los demás interlocutores comerciales¹¹ de la Unión gozan de acceso a los mercados en condiciones especialmente favorables en virtud del artículo XXIV, la Cláusula de Habilitación, los esquemas SGP, la iniciativa “Todo menos Armas” y relaciones de otra naturaleza.

D. UNIONES ADUANERAS Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

75. Desde un principio, el artículo XXIV del GATT permitió la existencia de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio, con sujeción a algunas restricciones. Además, la Cláusula de Habilitación permitió también, con muchas menos restricciones, que se produjera una liberalización mediante acuerdos preferenciales, para los países en desarrollo, al margen del marco del artículo XXIV. No obstante, lo cierto es que, desgraciadamente, ni siquiera se han aplicado las disciplinas relativamente débiles del artículo XXIV, fundamentalmente la condición, por otra parte no definida, de que se eliminen los obstáculos a “lo esencial de los intercambios comerciales” entre los miembros del acuerdo comercial preferencial.

76. De un total de 300 acuerdos comerciales preferenciales notificados al GATT y a la OMC hasta octubre de 2004, 176 fueron notificados después de enero de 1995.¹² De ellos, 150

acuerdos comerciales preferenciales están en vigor actualmente y se estima que están en aplicación otros 70 que aún no se han ratificado. Para finales de 2007, si los acuerdos comerciales preferenciales previstos o que están siendo objeto de negociación se finalizan, el número total de acuerdos comerciales preferenciales podría perfectamente llegar a 300.

77. Solamente en un caso¹³ se llegó a un consenso en el examen de un acuerdo al amparo de las disposiciones del artículo XXIV. De hecho, hay actualmente demasiados Miembros de la OMC que tienen intereses en sus propios acuerdos regionales o bilaterales para que se realice un examen crítico de las condiciones de los acuerdos comerciales preferenciales y para que se llegue a un consenso sobre su conformidad.

78. Inicialmente, los economistas adoptaron una postura escéptica con respecto a los acuerdos comerciales preferenciales por la simple razón de que, en consonancia con la hipótesis optimista de los arquitectos del artículo XXIV, daban por supuesto que los efectos de los acuerdos preferenciales podían analizarse como si sólo hubiera que examinar un acuerdo preferencial comercial. El análisis del economista Jacob Viner es un análisis clásico de esta naturaleza de los acuerdos comerciales preferenciales. Según Viner, un acuerdo comercial preferencial (al que denominó simplemente una “unión aduanera”) aun cuando redujera los aranceles, no aumentaba necesariamente el bienestar de sus miembros ni de los que no eran miembros de ella. Viner puso de relieve este extremo demostrando que un acuerdo comercial preferencial podía desviar el comercio de un país no miembro, con menores costos, a un país miembro con mayores costos.

79. Desde la obra innovadora de Viner, los economistas internacionales han sido conscientes de que, por lo tanto, para evaluar un acuerdo comercial hay que determinar si la creación

¹¹ Australia; Canadá; Corea; Estados Unidos; Hong Kong, China; Japón; Nueva Zelanda; Singapur y Taipei Chino.

¹² Estas cifras corresponden a los acuerdos comerciales preferenciales notificados al GATT/OMC en el marco del artículo XXIV del GATT, el artículo V del AGCS y la Cláusula de Habilitación, incluidas las adhesiones a los acuerdos existentes.

¹³ La unión aduanera entre la República Checa y Eslovaquia tras el desmembramiento de Checoslovaquia.

del comercio a que da lugar (que entraña un desplazamiento de la producción de un miembro con mayores costos a otro miembro con menores costos) es mayor que la desviación del comercio que puede originar. Las investigaciones en curso sobre el problema de la desviación del comercio que realizan economistas familiarizados con la complejidad que genera la desviación de las corrientes comerciales no son alentadoras.

80. No obstante, los observadores y críticos de los acuerdos comerciales preferenciales se han centrado en algunos aspectos nuevos que el análisis de Viner no había tenido en cuenta. Se plantean tres problemas importantes.

81. En primer lugar, como ya se ha indicado, los acuerdos comerciales preferenciales se han multiplicado. La consecuencia es que hay más de un elemento de confusión en el sistema de comercio mundial, y ello no sólo debido a la aplicación de diversos tipos preferenciales a diversos interlocutores comerciales (y a menudo en el marco de esquemas en los que se establecen plazos diferentes para llegar al tipo preferencial final cero o reducido de los derechos). La administración de esos esquemas es complicada. Las normas de origen preferenciales son complejas y poco coherentes. No contamos aún con las normas armonizadas de origen prometidas al finalizar la Ronda Uruguay, aunque hay que reconocer que los acuerdos preferenciales quedaron excluidos del mandato de la negociación. Es una lástima que haya sido así, especialmente dado que la globalización de la producción y del comercio da lugar a que muchos productos contengan componentes e insumos de diversas procedencias. Actualmente se recurre a los criterios de “valor añadido localmente” o “transformación”, utilizados de forma absolutamente arbitraria, para definir el origen.

82. Muchos observadores han señalado que en la actualidad esta situación incrementa

sustancialmente los costos de transacción de los intercambios comerciales en el sistema de comercio. Pero, como ha subrayado el Ministro de Comercio de Sudáfrica, Alec Erwin, esos costos son especialmente gravosos para las pequeñas empresas y los pequeños comerciantes, y, por ende, para los países en desarrollo.¹⁴ En efecto, esos costos imponen un gravamen considerablemente mayor al comercio de las naciones pobres que a las grandes empresas de los países ricos. A la ecuación hay que añadir, además de los costos oficiales de la administración de las preferencias, la posibilidad de costos no oficiales, debido a prácticas corruptas en la frontera; por ejemplo, cuando se pagan sobornos para lograr que las decisiones sobre el origen lleven a la aplicación del arancel preferencial.

83. En segundo lugar, los acuerdos comerciales preferenciales ¿son “elementos básicos” o “escollos” para la apertura de los mercados a nivel multilateral? Los economistas han debatido dos posibles formas de analizar esta cuestión: si un grupo de países establece un acuerdo comercial preferencial, ¿habrá un incentivo o un desincentivo para que se incorporen nuevos miembros¹⁵ al acuerdo y será éste un obstáculo o un estímulo para que sus miembros liberalicen sus obstáculos comerciales con respecto a los países que no son miembros?

A este respecto las conclusiones tampoco son siempre alentadoras

84. Aunque este debate económico sigue sin arrojar conclusiones definitivas, algunos responsables de la formulación de políticas adoptan el concepto de “liberalización competitiva”: la participación en acuerdos comerciales preferenciales proporciona un estímulo a la liberalización en múltiples frentes y contribuye a la aplicación de políticas innovadoras en esferas como las de las normas en materia de inversiones y la reglamentación de los mercados. Aunque puede haber algo de verdad en esta tesis, la proliferación de acuerdos comerciales

¹⁴ Hablando en el Foro Económico de Davos, en 2001.

¹⁵ Véanse las citas de la obra de Richard Baldwin, Pravin Krishna y Philip Levy, especialmente en Bhagwati, Krishna y Panagariya (1999, Introducción y capítulos I y II).

preferenciales sin reglamentación tiende a crear intereses que pueden hacer más difícil el logro de una liberalización multilateral significativa. Además, la última generación de acuerdos comerciales preferenciales ha prestado menor atención a las cuestiones arancelarias y se ha centrado más en los aspectos reglamentarios del comercio de mercancías y servicios. Esto genera complejas redes de regímenes comerciales que pueden socavar la transparencia y previsibilidad en las relaciones comerciales internacionales. Por consiguiente, si bien esos denominados acuerdos comerciales preferenciales “plus OMC” pueden servir de campo de pruebas para nuevas disciplinas y reglamentaciones de política comercial multilateral, la discrecionalidad de que gozan las partes en un acuerdo comercial preferencial para diseñar esos regímenes reglamentarios puede llegar a alcanzar una calificación sumamente negativa en términos de la OMC en lo que respecta al sistema multilateral de comercio.

85. Más allá del análisis teórico, en la Ronda de Doha hemos visto que muchos países en desarrollo que, en virtud del SGP o de un acuerdo comercial preferencial gozaban de acceso a mercados de países ricos, dudaban en apoyar objetivos ambiciosos en relación con reducciones de los aranceles NMF que erosionarían el valor de sus preferencias. Hay, por tanto, motivos reales para poner en duda, al menos a corto y medio plazo, la tesis de que la conclusión de gran número de acuerdos comerciales preferenciales no socavaría, sino que reforzaría el interés de la liberalización del comercio a escala multilateral. Se trata de la teoría que se ha denominado de la “liberalización competitiva del comercio”. Los críticos señalan que esa teoría se basa en la hipótesis, dudosa y posiblemente poco verosímil, de que entre los acuerdos comerciales multilaterales y la liberalización multilateral del comercio hay una relación de complementariedad.

86. Por último, la desviación a los acuerdos comerciales preferenciales de las aptitudes

y la experiencia en materia de negociación, especialmente en el caso de las naciones en desarrollo y probablemente también en el de los países ricos, es excesiva para que pueda haber una concentración suficiente de recursos en el plano multilateral. A pesar de todos los esfuerzos realizados en la formación de negociadores en los países en desarrollo, no hay en muchos de esos países personas con capacidad suficiente para concentrarse adecuadamente en varias negociaciones comerciales serias a la vez. Nos tememos que en los últimos años la posición de la OMC como centro de negociación se ha debilitado.

87. En tercer lugar, otra cuestión imprevista e importante que se ha planteado a raíz del auge de los acuerdos comerciales preferenciales es la incorporación a los acuerdos de objetivos concretos “no comerciales”. Aparte de las disposiciones relativamente ambiciosas y parciales sobre los derechos de propiedad intelectual, hemos asistido a una tendencia creciente de quienes otorgan las preferencias a exigir compromisos significativos en la esfera de las relaciones laborales y de la protección del medio ambiente -e incluso restricciones a la utilización de los mecanismos de control de capitales- como precio del trato preferencial. Es patente el temor de que esos requisitos no sólo sirvan de “molde” para otros acuerdos comerciales preferenciales, sino que abran paso a nuevas demandas en la OMC. Después de todo, es probable que cuantos más sean los países que admiten disposiciones no comerciales de esta naturaleza en acuerdos comerciales preferenciales, menos sean los Miembros de la OMC que se opongan a las demandas de que esas disposiciones sean finalmente incluidas en las normas multilaterales. Habría que decir que si no puede justificarse que esos requisitos entren por la puerta principal de la OMC, no debería probablemente darse lugar a que entren por la puerta trasera.

E. TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

88. Si se reconocen los graves problemas que plantean al sistema multilateral de comercio los acuerdos comerciales preferenciales y las preferencias que entrañan, también es necesario reconocer las deficiencias de otra importante fuente de discriminación en el sistema de comercio mundial: las que se derivan del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

89. El trato especial y diferenciado forma parte del acervo jurídico de la OMC y sigue siendo un concepto válido, aunque los mecanismos del trato especial y diferenciado han de ser compatibles con los fines de la OMC. A la luz de las características actuales del sistema de comercio y de las circunstancias económicas globales, esos mecanismos requieren un examen y estudio detenido que el Consejo recomienda que se lleve a cabo.

90. El trato especial y diferenciado, establecido en el GATT y en la OMC, reflejaba dos hipótesis tempranas y fundamentales acerca de las razones por las que los países en desarrollo debían quedar sujetos a normas diferentes: según la primera, la economía de la liberalización del comercio no era válida para los países más pobres, por lo que las exigencias de concesiones comerciales recíprocas¹⁶ por su parte no eran apropiadas; y, con arreglo a la segunda, las concesiones comerciales recíprocas de los países desarrollados, en cualquier caso, no merecían la pena, porque los mercados eran insignificantes.

91. Hoy en día, la segunda de esas hipótesis no puede mantenerse en el caso de muchos países en desarrollo. Esa es la razón de las peticiones de una “reclasificación” que acerque las economías más avanzadas a las obligaciones

comunes de la OMC. Se trata de una cuestión que hace tiempo que plantea dificultades en la OMC y, de hecho, en el sistema de las Naciones Unidas. Dado que actualmente un número considerable de países “en desarrollo” tienen mejor nivel en términos de PIB por habitante que algunos miembros de la OCDE, será necesario hacer frente a la cuestión, incluso al precio de sacrificar en alguna medida la solidaridad entre países en desarrollo.

92. No obstante, la cuestión más importante es la que plantea la primera hipótesis. Muchos estudios empíricos¹⁷ de las políticas comerciales de los países en desarrollo han destacado dos conclusiones principales. En primer lugar, esos estudios han llegado a la conclusión de que las políticas autárquicas, aislacionistas, eran perjudiciales para los países en desarrollo y de que había que utilizar de forma prudente, y no indiscriminadamente, la teoría de la protección de las industrias incipientes. En segundo lugar, se puso de manifiesto que su propia protección socavaba la actuación exportadora de los países en desarrollo al generar un “sesgo desfavorable a las exportaciones”. La protección de los propios países en desarrollo impedía y neutralizaba el acceso efectivo a los mercados desarrollados. En los países en desarrollo recaía una carga creciente debido a la existencia de aranceles medios sobre las manufacturas mayores que los de los países desarrollados y a los costos económicos que esos aranceles llevaban aparejados.

93. No obstante, las dos hipótesis mencionadas dieron lugar a una doctrina del trato especial y diferenciado según la cual no sólo no debería pedirse a los países en desarrollo que hicieran concesiones en las negociaciones comerciales, sino que los países desarrollados deberían ir más lejos y ofrecer un acceso a sus mercados discriminatorio (no recíproco). El

¹⁶ La “Cláusula de Estabilización” declara lo siguiente: “Los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperan que en el marco de negociaciones comerciales los países en desarrollo aporten contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio. Por consiguiente, ni las partes contratantes desarrolladas tratarán de obtener concesiones que sean incompatibles con las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de las partes contratantes en desarrollo ni estas últimas tendrán que hacer tales concesiones.”

¹⁷ Varios proyectos detallados bajo los auspicios de la OCDE (dirigido por Little, Scitovsky y Scott), del NBER (National Bureau of Economic Research, dirigido por Bhagwati y Krueger) y del Banco Mundial (dirigido por Balassa) entre el período comprendido entre los últimos años del decenio de 1960 y el decenio de 1970.

análisis del SGP y los esquemas conexos en los que éste se ha materializado realizado por gran número de economistas ha suscitado dudas sustanciales acerca del acierto de esa discriminación. A continuación se exponen algunas de las numerosas críticas que se han formulado al respecto:¹⁸

94. En primer lugar, se pretendía que el SGP fuera concedido por los países desarrollados unilateralmente y con el fin de favorecer el desarrollo. De hecho, se han impuesto a los países beneficiarios obligaciones no relacionadas con el comercio, expresadas como condiciones para beneficiarse de preferencias. En consecuencia, cabe sostener que las preferencias han dejado de ser preferencias no recíprocas. La reciente constatación de un Órgano de Apelación de la OMC,¹⁹ que revocó en parte la resolución de un Grupo Especial en la reclamación relativa al SGP presentada por la India contra la Unión Europea, parece establecer que hay al menos algunas limitaciones a lo que los países desarrollados pueden solicitar en calidad de condiciones para beneficiarse de las preferencias. No obstante, al permitir condiciones que discriminan entre países acreedores a los beneficios del SGP, las condiciones no comerciales dan pie a que se promuevan lo que esencialmente son programas de grupos de presión de los países desarrollados.

95. Esas condiciones introducen además un elemento de inestabilidad en los esquemas SGP, habida cuenta de que los beneficios no son vinculantes. Por ejemplo, en abril de 1992 los Estados Unidos pusieron fin a privilegios de la India en el marco del SGP en relación con las exportaciones de productos farmacéuticos y químicos por valor de 60 millones de dólares con el pretexto, basado en una determinación unilateral, de que ese país no contaba con una protección adecuada de la propiedad intelectual.

96. En segundo lugar, son los intereses del país que hace las concesiones y no los del que se beneficia de ellas los que han determinado los productos abarcados y los márgenes de preferencia en los esquemas SGP. El sistema SGP de la UE, por ejemplo, ha alcanzado un grado cada vez mayor de diferenciación en cuanto a los productos abarcados debido a la imposición de topes proteccionistas tan pronto como el SGP daba lugar al éxito de las exportaciones. Según ha dicho una crítica que goza de gran reputación: "Se establecieron anualmente contingentes arancelarios para docenas de países y docenas de millares de productos. Algunos contingentes arancelarios eran tan pequeños que se cubrían en los tres primeros días de cada año. Otros (por ejemplo, para aviones de reacción) no se utilizaban en absoluto. De hecho, pronto se establecieron series distintas de normas y márgenes preferenciales para las diferentes categorías de productos.... Todas las esferas en las que podía haber una ventaja comparativa para los países en desarrollo quedaron sujetas a contingentes arancelarios pequeños, márgenes escasos de preferencia y normas de origen estrictas."²⁰ De hecho, hasta hace muy poco, los esquemas SGP de la Unión Europea excluían casi completamente los productos agropecuarios. La iniciativa "Todo menos Armas", destinada a incrementar el acceso preferencial otorgado a los PMA, incluirá en último término todos los productos agropecuarios básicos, aunque en el caso de algunos productos importantes (arroz, plátanos y azúcar) después de un lapso de tiempo considerable.

97. Otra fuente de inseguridad ha sido la generada por las modificaciones de las prescripciones en materia de contenido nacional en el marco de normas de origen cada vez más complejas. Por ejemplo, los Estados Unidos otorgaban una preferencia SGP en el marco de

¹⁸ Puede encontrarse un análisis del trato especial y diferenciado en sus versiones más recientes en la OMC, a las que nos referimos más adelante, en el excelente estudio de Alexander Keck y Patrick Low, "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How?", División de Estudios Económicos y Estadística, OMC, mayo de 2004, así como en Bernard Hoekman, "Overcoming Discrimination against Developing Countries: Access, Rules and Differential Treatment".

¹⁹ "Comunidades Europeas - Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo", informe del Órgano de Apelación, WT/DS246/AB/R, 7 de abril de 2004.

²⁰ Victoria Curzon Price (2004), "Place of Non-discrimination in a Rapidly Integrating World Economy", Cordell Hull Institute Trade Policy Analices, Volume 6.

la Iniciativa de la Cuenca del Caribe cuando los productos acreedores a ella tenían un 35 por ciento de contenido nacional. Sin embargo, cuando las empresas invirtieron en Jamaica y Costa Rica para convertir vino europeo en etanol con el fin de llegar al 35 por ciento del contenido nacional, y las exportaciones aumentaron, los Estados Unidos aumentaron al 70 por ciento el porcentaje exigido para ser acreedor al SGP, haciendo imposible el acceso a los beneficios del esquema.²¹

98. En términos más generales, la aplicación de normas idénticas en materia de contenido nacional puede colocar a los países más pequeños, menos desarrollados, en una posición desventajosa, porque con frecuencia sus sectores manufactureros realizan únicamente simples operaciones de montaje, en las que el contenido nacional es forzosamente escaso.

99. En tercer lugar, como cabe prever partiendo del análisis anterior, en los estudios empíricos sobre la repercusión de los esquemas SGP se llega a la conclusión de que esos esquemas han aportado en realidad escasos beneficios a los países en desarrollo. Un economista de cuya simpatía por los países en desarrollo no cabe duda expuso, en 1990, la siguiente opinión: "El presente artículo indica que los estudios empíricos disponibles, aunque son escasos, apuntan a la conclusión de que el trato especial y diferenciado, especialmente en forma del SGP, sólo tiene un efecto marginal sobre los resultados económicos de los países. Hay pocas pruebas de que el trato especial y diferenciado haya influido demasiado en los buenos resultados de las economías que experimentan un crecimiento más rápido, como Corea, Taiwán, Turquía y otras."²²

100. En cuarto lugar, la oferta de un acceso preferencial a los mercados, aun cuando esté sujeta a las formas de protección y elusión que se han descrito en las presentes líneas, contri-

buye a socavar los incentivos y la capacidad de los países en desarrollo para resistir a sus propias presiones proteccionistas nacionales. Aunque la liberalización unilateral del comercio es relativamente frecuente, la reciprocidad sigue siendo útil y continúa siendo un poderoso mecanismo para hacer posible que los gobiernos abran los mercados. En un reciente análisis econométrico de las series anuales de datos correspondientes a 154 países en desarrollo que podían beneficiarse del programa SGP de los Estados Unidos, en el período 1976-2000 se hace una comparación entre los que quedaron excluidos y los que siguieron beneficiándose del SGP y se demuestra que los primeros abrieron considerablemente su mercado.²³

101. Por último, la tendencia de los beneficiarios del SGP a basarse excesivamente en las preferencias (o a quedar atrapados por la naturaleza del sistema) en detrimento de la diversificación industrial y agrícola es un fenómeno frecuente y perceptible que no necesita ninguna confirmación analítica o teórica.

102. Aunque consideramos que es importante que los Miembros de la OMC consideren con cierta prudencia las ventajas y desventajas del acceso preferencial a los mercados en la forma en que se ofrece frecuentemente, otros aspectos del trato especial y diferenciado son menos problemáticos. En el régimen de la OMC, el trato especial y diferenciado ha adoptado también la forma de exenciones de disciplinas y normas, incluso con respecto a acuerdos sobre obstáculos no arancelarios. Esas exenciones, en los casos en que adoptan la forma de plazos de aplicación más amplios, por razón de las desventajas institucionales y otras desventajas relacionadas con la capacidad de los países en desarrollo, tienen pleno sentido. Pero es necesario recordar que cuanto más se tarde en introducir la reforma -tanto a nivel institucional y reglamentario como en relación con la apertura de los mercados- más tardarán en obtenerse los beneficios de la liberalización del comercio.

²¹ Ejemplo citado por Bernard Hoekman y M. Kostecki, "The Political Economy of the World Trading System", Oxford University Press, 2001.

²² John Whalley, "Non-discriminatory Discrimination: Special and Differential Treatment under the GATT for Developing Countries", The Economic Journal, volumen 100, diciembre de 1990, páginas 1318-28.

²³ Caglar Ozden y Eric Reinhardt, "The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000", 15 de febrero de 2002; mimeografiado. Los autores examinan también ejemplos concretos como la forma en que Chile, después de haber quedado excluido del programa SGP de los Estados Unidos en 1988, redujo inmediatamente como respuesta sus aranceles medios externos del 20 al 15 por ciento.

En consecuencia, una parte de la respuesta adecuada a las preocupaciones que se plantean en relación con la liberalización del comercio debe ser la financiación externa por los organismos de ayuda de los programas de asistencia al ajuste de los países en desarrollo, como se propone en otra parte del presente informe.

F. ¿ES POSIBLE DESHACER LA MARAÑA?

103. Por último, aunque nuestro sentido político nos dice que son pocas las medidas efectivas que pueden adoptarse para prevenir una nueva expansión de los Acuerdos Comerciales Preferenciales, **desearíamos creer que los gobiernos tendrán en cuenta los perjuicios que se causan al sistema multilateral de comercio antes de emprender nuevas iniciativas discriminatorias. Si los motivos para emprenderlas son promover programas no comerciales o simplemente el deseo instintivo de “ponerse al nivel” de los demás o seguir su ejemplo, deben mostrar moderación. Como mínimo, necesitamos estar seguros de que las iniciativas futuras se adoptan realmente, por encima de cualquier otra consideración, para mejorar el comercio y las perspectivas de desarrollo de los beneficiarios o de los miembros del acuerdo comercial preferencial.**

104. A largo plazo, es evidente que la reducción a cero de los aranceles NMF puede suprimir el problema (al menos, si no en el caso de las medidas no arancelarias, en lo que respecta a los derechos de aduana). Dado que las preferencias están en relación con los aranceles NMF, si los últimos se reducen a cero, también se reducirán a cero las preferencias. **Así pues, si no es posible dejar sin efecto los acuerdos comerciales preferenciales ya existentes ni prohibir nuevos acuerdos comerciales preferenciales, la solución a la maraña de preferencias discriminatorias que generan consistiría en atacarlas indirectamente mediante una reducción efectiva de los aranceles NMF y las medidas no arancelarias en las negociaciones comerciales multilaterales. En consecuencia, desde esta perspectiva es evidente la urgencia**

de lograr éxito en la Ronda de Doha y quizá ahora se debería examinar seriamente la posibilidad de que los Miembros desarrollados de la OMC se comprometieran a fijar una fecha en la cual todos sus aranceles tendrán un valor cero. Pero, como ocurre frecuentemente en la esfera de la política pública, aunque los acuerdos comerciales preferenciales aumentan la necesidad de que los aranceles NMF se reduzcan a cero, su perceptible valor discriminatorio aumenta también los incentivos para no proceder a esa reducción.

105. **La otra vía para llegar a un enfoque menos perjudicial de los acuerdos comerciales preferenciales debe ser sin duda la aclaración del artículo XXIV y el establecimiento de una forma mejor organizada de administrar sus disposiciones.** Este asunto está en la mesa de la Ronda de Doha. Los avances realizados hasta la fecha han sido lentos en lo que respecta a la reforma de las normas de la OMC, donde a los problemas de larga data se agrega ahora el lugar cada vez más preponderante que se da a los acuerdos comerciales preferenciales en las políticas comerciales de los países. Sin embargo, las negociaciones han avanzado en la esfera de la transparencia. **Las partes en los acuerdos comerciales preferenciales que han sido objeto de examen en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales pueden optar ahora por confiar la presentación fáctica de su acuerdo a la Secretaría. Este modesto avance, aplicado en forma experimental y voluntaria, podría hacerse fácilmente extensivo a una forma de Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de los diversos acuerdos comerciales preferenciales. De esa forma, periódicamente, los Miembros de la OMC tendrían oportunidad de examinar y comentar la evolución interna y las repercusiones externas de los Acuerdos Comerciales Preferenciales y las repercusiones externas de esos acuerdos. Aunque ello no tendría consecuencias jurídicas, aumentaría sin duda el grado de transparencia y comprensión.**

106. Merece la pena recordar las palabras pronunciadas por John Maynard Keynes, en la Cámara de los Lores en Londres, cuando las negociaciones del final de la guerra le habían permitido ver la cuestión con claridad y perspicacia:²⁴

107. “Las políticas que se proponen en 1945 para su adopción por el Reino Unido tienden, en primer lugar, al restablecimiento del comercio multilateral... el sesgo de las políticas que

se presentan ante ustedes es un sesgo contra el trueque bilateral y contra cualquier tipo de práctica discriminatoria. Uno puede verse obligado a recurrir a los bloques separados, con todas las fricciones y enemistades que llevan aparejadas inevitablemente en un mundo hostil en el que el comercio ha dejado en zonas muy amplias de ser cooperativo y pacífico y en el que se han olvidado las normas saludables del beneficio mutuo y el trato igual. Pero no cabe duda de que es una locura preferirlos.”

²⁴ Citado en Jay Culbert, “War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT”, *The World Economy*, volumen 10 (4), 1987, pp. 381-408; página 395.



CAPÍTULO III

Soberanía

108. Gran parte del debate público que se desarrolla y de los comentarios que se formulan en torno a las actividades de la OMC se centra en la percepción de la pérdida de “soberanía”. El origen de esta polémica es a menudo el hecho de que en una constatación formulada en un procedimiento de solución de diferencias se haya declarado que una norma de la legislación sobre medidas de “defensa” comercial es contraria a las obligaciones en el marco de la OMC y, en consecuencia, es preciso eliminarla o modificarla. Puede estar en cuestión una pérdida de la libertad de imponer normas ambientales exigentes a otros países o, al menos, a sus productos de exportación o puede haber restricciones a la capacidad de los gobiernos de bloquear las importaciones por razones exclusivamente políticas. A veces se considera que las normas de la OMC restringen el espacio político de los países en desarrollo y les empujan hacia un único modelo de desarrollo, liberal y orientado al mercado. En general, existe la idea, frecuentemente magnificada en los círculos políticos o en los medios de información, de que los Estados están perdiendo progresivamente la capacidad de determinar por sí mismos sus propias orientaciones y prioridades políticas.

109. Pero es necesario preguntarse si la noción de “soberanía” es real; si los países y gobiernos no están obligados, en una economía global, a someter en cierta medida sus prerrogativas nacionales a normas y disciplinas internacionales; y si, en tal caso, ello redundaría en beneficio o en perjuicio del bienestar de las sociedades. En síntesis, en el contexto de la OMC, la reivindicación de la “soberanía”, ¿no es una coartada y un pretexto para justificar la irritación que provoca el rechazo de la defensa de intereses específicos en beneficio de un bien más general?

A. LOS CONCEPTOS DE SOBERANÍA Y EL USO EQUÍVOCO DE ESOS CONCEPTOS

110. El concepto de “soberanía” es uno de los conceptos del ámbito de las relaciones internacionales y del derecho internacional que se utiliza con más frecuencia y que con más frecuencia se utiliza mal. A menudo se repite la palabra casi como un “mantra”, sin pensar demasiado en su verdadero significado. En realidad, el término abarca una amplia gama de ideas muy complejas, relativas a veces a la función de los Estados en las organizaciones internacionales y otras a las divisiones internas del poder (como en un estado federal) o al grado de autoridad gubernamental frente a sus ciudadanos. Con respecto a muchos temas, el concepto de soberanía no es un concepto unitario o que no admita grados, sino que abarca “parcelas” disgregadas de relaciones.²⁵

111. La aceptación de casi todos los tratados lleva aparejada la transferencia de un cierto grado de poder de decisión de los Estados a alguna institución internacional. En general, esa transferencia es precisamente lo que las “naciones soberanas” acuerdan en esos tratados. Las naciones comprenden que los beneficios de la acción cooperativa que un tratado potencia son mayores que los que se derivarían de las circunstancias que existirían de no ser por el tratado. De hecho, el Órgano de Apelación observó²⁶ lo siguiente: “El Acuerdo sobre la OMC es un tratado, esto es, el equivalente internacional de un contrato. Huelga decir que los Miembros de la OMC, en ejercicio de su soberanía y en defensa de sus propios intereses nacionales, han cerrado un trato. A cambio de las ventajas que esperan obtener como Miembros de la OMC, han acordado ejercer su soberanía de conformidad con los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo sobre la OMC.”

²⁵ En el artículo del Profesor John H. Jackson, “Sovereignty Modern: A New Approach to an Outdated Concept”, *American Journal of International Law* 97 (octubre de 2003): 782-802, puede encontrarse una visión general de alguno de esos conceptos.

²⁶ “Japón - Bebidas alcohólicas II”, página 19 (WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R).

112. En el contexto de un mundo en proceso de globalización en el que la actuación aislada de los Estados no permite alcanzar importantes objetivos de gobernanza, sólo los procesos de una acción cooperativa basada en tratados pueden superar la incapacidad cada vez mayor de alcanzar esos objetivos. Esto es especialmente aplicable cuando se trata de los asuntos económicos, que suelen estar en manos de estructuras económicas globales -empresas globales, mercados globales y redes globales de distribución- que los diversos Estados, actuando aisladamente, no pueden controlar o regular con eficacia. La cooperación en el marco de una institución establecida por un tratado puede ser la única solución. Ese ha sido el núcleo del comercio internacional durante más de medio siglo y, por ende, el fundamento esencial del sistema del GATT y de la OMC.

113. No obstante, sigue reconociéndose que el Estado ocupa un lugar central en la actual estructura jurídica internacional. De hecho hay poderosos motivos para pensar que las estructuras gubernamentales nacionales siguen brindando la mejor protección a muchos objetivos importantes de la sociedad, incluidos la democracia y los derechos humanos, así como el funcionamiento satisfactorio de los mercados. Las instituciones internacionales carecen frecuentemente de una maquinaria eficaz para alcanzar los objetivos comunes y de mecanismos apropiados para garantizar la "legitimidad democrática". A diferencia de los gobiernos nacionales, esas instituciones no siempre pueden proporcionar oportunidades adecuadas de participación a colectivos muy diversos.

114. En el contexto de la OMC, esas ideas revisten una importancia extraordinaria. A menudo se proclama enérgicamente que se ha de proteger a cualquier precio la "soberanía nacional", especialmente cuando alguna obligación contraída en virtud del tratado de la OMC parece influir demasiado profundamente en procesos gubernamentales o económicos

internos de una nación concreta, lesionando algún interés especial o dando lugar a un desplazamiento del poder o de los beneficios económicos de unos grupos a otros. En consecuencia, es importante entender mejor los costos y las ventajas de la forma en que una institución internacional cumple el mandato derivado de la aceptación del tratado por sus miembros.

115. En el contexto de la OMC, hay numerosos ejemplos de análisis y argumentaciones significativos sobre la "soberanía". En los procedimientos de solución de diferencias, por ejemplo, una cuestión importante (examinada en el capítulo VI) que se ha planteado, es el grado de deferencia que debe darse en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC a las decisiones de los gobiernos nacionales cuando éstas son impugnadas alegando su incompatibilidad con las obligaciones en el marco de la OMC. De forma análoga, hay "parcelas" de soberanía implícitas en la idea general recogida en el tratado de la OMC (y en otros) de que el Estado conserva la facultad de decidir la forma de dar cumplimiento a una decisión desfavorable de un procedimiento de solución de diferencias. En docenas de procedimientos de solución de diferencias de la OMC se han debatido ideas sobre la soberanía en el intento de aplicar diversas normas del tratado a medidas adoptadas por Miembros de la Organización. Entre ellas pueden citarse la de la "elección soberana" del grado de riesgo que un Estado está dispuesto a asumir en sus normas de seguridad alimentaria (en el texto del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) o la de la compatibilidad de determinados procedimientos de los gobiernos nacionales en la aplicación de medidas de salvaguardia.

116. Además, el método por el que un Miembro de la OMC aplica una resolución adoptada contra él entraña un juicio acerca de una "parcela" de soberanía. Algunos Miembros de la OMC tienen una estructura constitucional

o institucional que impide que una resolución adoptada en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC pase a formar automáticamente parte de su legislación nacional. Es posible que se requieran nuevas medidas legislativas o administrativas, con lo que se preservaría un grado de soberanía que puede proporcionar un valioso sistema de “contrapesos y salvaguardias” contra una intervención internacional irresponsable en relación con infracciones nacionales. (Por otra parte, esa “soberanía preservada” puede ser utilizada por grupos nacionales defensores de intereses especiales proteccionistas o de otra naturaleza.) El hecho de que no proceda al cumplimiento mediante la aplicación en el ámbito nacional no excusa, sin embargo al Miembro, de su obligación internacional de cumplimiento (véase el capítulo VI).

B. ¿QUÉ ES SOBERANÍA?

117. Un observador ha definido de forma sintética el concepto de soberanía y los problemas que plantea: “Históricamente, la soberanía se ha asociado con cuatro características principales: en primer lugar, un Estado soberano es un Estado que es titular del poder político supremo y del monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio. En segundo lugar, ese Estado puede regular las entradas y salidas a través de sus fronteras. En tercer lugar, puede elegir libremente su política exterior. Por último, es reconocido por otros gobiernos como una entidad independiente y exenta de la intervención externa. Esos componentes de la soberanía no fueron nunca absolutos, pero en conjunto proporcionaban una base previsible al orden mundial. Lo que es importante hoy es que todos y cada uno de esos componentes -autoridad interna, control de fronteras, autonomía política y no intervención- están siendo puestos en tela de juicio en una forma que no tiene precedentes.”²⁷

118. Al presentar su informe anual a la Asamblea General en septiembre de 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan declaró: “Nuestras instituciones de la posguerra se establecieron para un mundo internacional, pero ahora vivimos en un mundo globalizado.”²⁸

119. Hay un gran número de trabajos sobre la cuestión de la “soberanía” y los diversos conceptos a los que puede referirse. En la mayoría de ellos se adopta una posición muy crítica frente a la idea de “soberanía” tal como se ha entendido generalmente. Algunos autores han declarado que la soberanía es “de mayor utilidad para la oratoria y la persuasión que para la ciencia y el derecho”.²⁹

120. Parte de los debates y de la práctica relacionados con la función de la “soberanía” se centra también en el principio de “subsidiariedad”, que se define de diversas formas. En líneas generales, se designa con esa expresión el principio de que la función de gobierno debe atribuirse a aquellas de las instituciones gubernamentales jerárquicas que estén lo más cerca posible de la ciudadanía más afectada, que ocupa por lo general, el peldaño más bajo de la escala jerárquica. En consecuencia, algunos consideran que su atribución a un nivel de gobierno superior -por ejemplo, a una institución multilateral como la OMC- requiere una justificación especial de las razones por las que, para alcanzar los objetivos deseados, era necesario ese poder institucional gubernamental superior.

121. En la esfera de la política comercial, hay muchos casos concretos en los que se han eludido los “conceptos de soberanía”. Un destacado ejemplo a este respecto es el de los criterios para poder ser parte en el GATT y, actualmente, Miembros de la OMC. La adhesión no estaba, ni está, limitada a una “entidad soberana” sino³⁰ a “[t]odo Estado o territorio aduanero

²⁷ Richard N. Haass, antiguo Embajador y Director del Grupo de Planificación de Políticas, Departamento de Estado de los Estados Unidos, “Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities”, Remarks at the School of Foreign Service and the Mortara Center for International Studies, Georgetown University, 2 (14 de enero de 2003).

²⁸ Kofi Annan, citado en “State, Sovereignty, and International Governance” (Gerald Kreijen et al. eds., 2002), 19.

²⁹ Stephen D. Krasner, “Sovereignty: Organized Hypocrisy” (Princeton University Press, 1999). Hay numerosas obras a este respecto; véase, por ejemplo, Kreijen, supra nota 3, y Neil Walker, ed., “Sovereignty in Transition” (Hart Publishing, 2003).

³⁰ Artículo XII del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.

distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores ...”.

122. La ambigüedad, el alcance y la complejidad del término “soberanía” ha inducido a algunos destacados estudiosos y especialistas a propugnar su abolición. Nosotros adoptamos más bien la opinión de que es preciso analizar los conceptos asociados al término “soberanía” de forma mucho más cuidadosa de lo que con frecuencia se ha hecho.

C. ¿QUÉ DEBERÍA SIGNIFICAR REALMENTE UN ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA?

123. ¿Qué significa “soberanía” en el sentido en que actualmente se utiliza el término? Proponemos una hipótesis: en la mayoría de las ocasiones (aunque no en todas) “soberanía” se refiere en realidad a cuestiones relativas a la atribución del poder; normalmente, del “poder de decisión del gobierno”. En consecuencia, cuando se aduce que un Estado no debería aceptar un tratado porque viola su soberanía, lo que más a menudo quiere decirse es que una serie determinada de decisiones, por razones de política de buen gobierno, debe mantenerse al nivel del Estado o delegarse en una instancia inferior, y que no debe haber ninguna cesión de competencias a un nivel internacional.

124. Otra formulación de esta idea en el contexto de la OMC consiste en preguntar si una determinada decisión sobre el comercio debería adoptarse en Ginebra o en Washington D.C. ¿Debería adoptarse esa decisión en Ginebra, Bruselas o Berlín? De forma análoga puede plantearse la misma pregunta con respecto a países de todas partes del mundo.

125. Hay varias otras dimensiones del análisis de la “atribución del poder”. Las que hemos mencionado antes podrían calificarse de “verticales”; pero también hay que tener en cuenta otras atribuciones “horizontales”, como la separación de poderes (legislativo, ejecutivo,

judicial, etc.) dentro de una entidad estatal y la división de poderes entre varias organizaciones internacionales (la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), etc.).

126. En todas esas dimensiones pueden plantearse varias cuestiones que afectarían a la atribución. Cobran importancia cuestiones relativas a la legitimidad y a menudo, en consecuencia, se centra la atención en la “legitimación democrática”. A ésta se recurre frecuentemente para poner en tela de juicio las nociones más tradicionales de soberanía. Según algunos estamos pasando de las ideas de “soberanía en beneficio del Estado” a las ideas de “soberanía del pueblo”.

127. Es evidente que la respuesta a la cuestión del lugar en que deben adoptarse las decisiones será diferente según los casos. Puede haber un enfoque con respecto a la reparación de los baches de las calles o la necesidad de aceras, otro con respecto al nivel de la enseñanza y a los presupuestos para la educación, un tercero con respecto a las normas de seguridad alimentaria y otro más con respecto a las normas adecuadas para contar con un mercado global integrado que funcione de forma eficiente. Las cuestiones relacionadas con la cultura y la religión plantean también otros retos importantes.

128. Es evidente que muchos valores u objetivos de política general pueden influir en el examen del nivel apropiado o de otra distribución (horizontal) del poder entre un conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

D. ¿POR QUÉ DEBERÍAMOS PROPICIAR LA ACCIÓN DE GOBIERNO A NIVEL INTERNACIONAL?

129. Puede darse un gran número de razones para preferir la atribución del poder a una instancia internacional, con inclusión de lo que los economistas llaman “beneficios de la coordinación”. Con ellos se alude a supuestos en los que si los gobiernos actuaran cada uno en su propio interés sin ninguna coordinación, el resultado sería perjudicial para todos. La situación puede mejorar si los Estados aceptan algunas limitaciones, probablemente mínimas, para evitar los riesgos que lleva aparejada la acción separada. De forma análoga, preocupa la denominada “carrera hacia el abismo” en relación con la reglamentación gubernamental, y existe el temor de que la competencia económica entre países lleve a una degradación de reglamentaciones económicas que tienen importancia social. Probablemente, la cooperación internacional, incluida la cooperación en la OMC, disuada de emprender esa carrera en lugar de provocarla.

130. La esfera del medio ambiente parece ser una esfera que concierne directamente a las cuestiones de atribución del poder, así como a las cuestiones relacionadas con el denominado “patrimonio común”. Los actos que degradan el medio ambiente suelen tener “efectos secundarios” que trascienden las fronteras y ponen de manifiesto la necesidad, a menudo acuciante, de una supervisión superior. El debate extraordinariamente detallado y profundo que se mantuvo sobre esas cuestiones en el asunto Camarón - Tortugas³¹ ilustra muy bien la complejidad y el delicado equilibrio de objetivos de política general que entrañan esas cuestiones. El asunto sustanciado en 1998 en la OMC se refería a una reglamentación estadounidense que prohibía las importaciones de camarones si éstos habían sido pescados de una forma que provocaba la muerte de tortugas de especies amenazadas. El primer informe del Órgano de Apelación en ese asunto constató que la me-

didada estadounidense era deficiente por varias razones pero, una vez que los Estados Unidos adoptaron medidas administrativas para rectificar las deficiencias, el Órgano de Apelación constató que los Estados Unidos habían procedido adecuadamente al cumplimiento.

131. Muchas otras esferas de política general son muy polémicas, y las cuestiones que se plantean respecto de ellas siguen sin resolverse. Por ejemplo, ¿a qué nivel debe gestionarse la política de competencia? ¿Y los derechos humanos? Las cuestiones relacionadas con la corrupción local o el amiguismo podrían requerir, al menos a juicio de algunos de nosotros, una supervisión a un nivel superior.

E. VALORES, OBJETIVOS O LIMITACIONES QUE INDICAN LA CONVENIENCIA DE UNA ATRIBUCIÓN MÁS LOCAL DEL PODER: EL PRINCIPIO DE “SUBSIDIARIEDAD”

132. Los defensores de la subsidiariedad -un concepto que ha sido objeto de amplio análisis en la UE- destacan la conveniencia de que las decisiones del gobierno se adopten en los escalones más bajos posibles de la “escalera del poder”. Una de las ideas básicas al respecto es que cuanto más próxima esté a la ciudadanía, mejor reflejará una decisión de gobierno los matices y la complejidad y el detalle necesarios en beneficio de esa ciudadanía. La historia de la Constitución de los Estados Unidos está llena de debates y luchas por la atribución interna del poder, en los que frecuentemente se hace referencia a la “soberanía”, como puede verse en los Federalist Papers de 1787-88, el régimen de las tribus indígenas de los Estados Unidos y, en los últimos años, en numerosos casos (en muchos de los cuales la decisión se adoptó por cinco a cuatro) sustanciados en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Muchos otros países o asociaciones de Estados tienen problemas similares.

133. De modo análogo, suele decirse que la instancia de adopción de decisiones situada en

³¹ “Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón”, informe del Órgano de Apelación, documento WT/DS58/AB/R de la OMC (informe adoptado el 6 de noviembre de 1998).

el escalón más bajo de la escalera y más próxima al elector estará sujeta a un mayor sentido de responsabilidad. De hecho, hay muchos ejemplos de los riesgos que entraña la lejanía del poder, incluidos, naturalmente, el colonialismo en general y los orígenes de los Estados Unidos en su rebelión contra Inglaterra en el siglo XVIII, en particular.

134. No obstante, a veces la polémica acerca del nivel al que debe adoptarse una decisión de gobierno es en realidad una polémica sobre el fondo de la cuestión. Los dirigentes nacionales utilizarán las normas e instituciones internacionales para promover una política que de no ser por ellas sería difícil de aplicar debido a la estructura de su Constitución nacional o al escenario político. En otras circunstancias, esos dirigentes tenderán a mantener las facultades de adopción de decisiones a nivel interno para conservar el pleno control político.

F. ¿EN QUÉ SENTIDO ES PERTINENTE ESTA CUESTIÓN PARA LA OMC?

135. El análisis que se hace en las secciones anteriores del presente capítulo hace patente que una cuestión fundamental estriba en cómo distribuir el poder entre las diversas instituciones humanas. Los defensores de la economía de mercado aducen que los procesos más eficientes de adopción de decisiones en una economía confían al sector privado la mayor parte de las opciones y mantienen al gobierno al margen. No obstante, se reconoce ampliamente la excepción del “mal funcionamiento del mercado”, por lo que resulta necesario analizar lo que entraña ese mal funcionamiento.

136. Con frecuencia, se incluyen entre las disfunciones del mercado problemas relacionados con los monopolios y la competencia, asimetrías de información o falta de información, problemas relacionados con los bienes públicos y con los beneficiarios sin contrapartida y las externalidades. En todos esos casos, puede verse cómo opera la economía de un mundo globalizado y económicamente inter-

dependiente. Si la evaluación se realiza a nivel nacional, puede formularse un juicio determinado acerca de la existencia de un mal funcionamiento del mercado. En cambio, el análisis a nivel regional o mundial puede llevar a una conclusión bastante distinta. Las evaluaciones de las fusiones y adquisiciones de empresas, por ejemplo, dependerán en gran medida de la forma en que se defina el “mercado pertinente”.

137. Aun cuando un juicio en cuanto a la existencia de un mal funcionamiento del mercado dé lugar a una respuesta de gobierno, los tipos de respuestas posibles a nivel estatal difieren espectacularmente de los que son posibles a nivel internacional. En casi todos los casos, las instituciones internacionales carecen de facultades para establecer efectivamente impuestos, conceder subvenciones o modificar sustancialmente los mecanismos del mercado (por ejemplo, mediante el establecimiento de permisos comercializables). Otra respuesta intergubernamental es el establecimiento de normas y prohibiciones. Prácticamente se trata de la única respuesta creíble a nivel internacional. No obstante, la principal cuestión práctica es si una norma o prohibición determinada será eficaz -es decir, será respetada- y funcionará por lo tanto de forma eficiente para corregir el mal funcionamiento del mercado.

138. Sin duda, puede considerarse que la OMC es un ejemplo significativo de la realidad práctica de los principios esbozados en este capítulo. Es evidente que algunos de los ejemplos más complejos y elaborados (y según algunos discutibles) de los principios de atribución del poder se hacen presentes en relación con la globalización y los problemas que la acompañan, que están obligando al establecimiento o adaptación de instituciones multilaterales que puedan hacer frente a esos problemas. Lógicamente, las obligaciones contraídas en los tratados de esas instituciones -como ocurre en el caso de la OMC-, inciden profundamente en diversas esferas de la formulación de políticas nacionales, incluida la reglamentación económica, lo que significa que los mecanismos

internacionales de cooperación chocarán, casi necesariamente, con la “soberanía” nacional y con intereses nacionales concretos, cuyo bienestar económico se verá afectado, o incluso lesionado, por las obligaciones internacionales. No es sorprendente, por tanto, que la OMC sea, a la vez, un candidato para satisfacer las necesidades institucionales de resolver los actuales problemas a nivel internacional y el blanco de muchos ataques.

139. No obstante, cada vez con mayor frecuencia, los Estados no pueden ejercer de manera eficaz sus facultades de reglamentación en una economía globalizada. Este fenómeno es especialmente pertinente en el caso de factores económicos globales y móviles (las inversiones, los pagos monetarios y las políticas monetarias, e incluso la libre circulación de personas). Pero los mercados sólo pueden funcionar si hay instituciones humanas eficaces que proporcionen un marco que proteja la función del mercado. En consecuencia, el problema esencial es la necesidad provocada por la globalización de establecer instituciones internacionales apropiadas. Si un análisis exhaustivo llevara a la conclusión de que la OMC es el foro adecuado para concentrar algunas de esas actividades de cooperación, podríamos ver a la OMC convertida esencialmente en una instancia internacional de gobierno reguladora de la actividad económica, lo que, desde luego pondría en tela de juicio la doctrina más tradicional de la soberanía de los Estados.

140. Sin embargo, es posible -y más razonable- adoptar una posición completamente opuesta y más favorable. **Al adherirse a la OMC y a sus procedimientos y disciplinas, los gobiernos recuperan un grado de “soberanía” que habían perdido debido al proceso de globalización. Los gobiernos, aunque están perdiendo la capacidad de ejercer eficazmente sus facultades de reglamentación a nivel interno, están recuperando un cierto grado de control de su destino económico en el plano multilateral.** Si es necesario evitar el mal fun-

cionamiento de los mercados, o hacer frente al mismo, eso se hará cada vez más en el plano multilateral. Ésa es la razón por la que la OMC desempeña una función esencial -tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo- y por la que los argumentos acerca de la pérdida de “soberanía” son generalmente argumentos poco meditados o que están fuera de lugar.

141. Eso no quiere decir que la OMC, ni ninguna otra institución multilateral, tenga garantizada una función en todos los aspectos de la regulación de la economía, incluidas aquellas esferas que siguen siendo claramente prerrogativa de los gobiernos nacionales. Lejos de ello, el concepto de subsidiariedad, incluso en la esfera del comercio internacional, debe mantenerse. No obstante, resulta difícil negar algún espacio a la OMC en las numerosas esferas de la formulación de políticas a nivel nacional que afectan directamente a los intereses comerciales de otros.

142. En resumen, hay muy pocos países en el mundo moderno en los que se rechace la idea de que la “soberanía” -independientemente de la forma en que se defina ese concepto- sólo puede ser una soberanía compartida. En algunos casos, la aceptación de la cesión de soberanía va muy lejos, hasta el punto de que los propios órganos judiciales de una nación pueden a veces emitir fallos contra sus propios gobiernos basándose en las obligaciones establecidas en un tratado internacional. La OMC no interfiere en ese sentido con la soberanía.

143. No obstante, la OMC tiene competencias y facultades que antes eran del monopolio de los Estados. **En definitiva, lo que importa es si el balance entre alguna pérdida de “espacio normativo” a nivel nacional y las ventajas de la cooperación y el imperio de la ley a nivel multilateral es positivo o negativo. Nuestra opinión es que el balance ya es positivo para todas las naciones de la OMC y lo será cada vez más en el futuro.**



CAPÍTULO IV

Coherencia y coordinación con las organizaciones intergubernamentales

144. La OMC fue concebida como una organización internacional independiente, llamada a anunciar -en palabras de la Declaración de Marrakech de 1994- “una nueva era de cooperación económica mundial”. En este sentido, la OMC fue la primera organización internacional posterior a la Guerra Fría. El ambicioso objetivo de desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero, con vocación de universalidad, parecía dejar atrás los anteriores conflictos teóricos acerca de la forma de organizar la actividad económica mundial en el plano intergubernamental.

145. El comienzo de una era más intensa de “globalización” hacía más patente la necesidad de un sistema de esa naturaleza. La innovación tecnológica en las esferas del transporte y las comunicaciones y el extraordinario desarrollo de los mercados financieros mundiales han difuminado cada vez más la diferencia entre lo “interno” y lo “externo”. Esas tendencias reducen la importancia de las fronteras como obstáculos naturales al comercio. En este contexto, puede considerarse que la globalización es el proceso mediante el que el mundo se “internaliza” en la vida cotidiana de los países y las sociedades.

146. La necesidad de codificar y desarrollar progresivamente normas positivas de cooperación se ha hecho evidente. El impulso positivo para la negociación de esas normas radica en los “beneficios de la coordinación” que se derivan de la evitación de los daños que la actuación unilateral y no coordinada de los gobiernos nacionales puede producir. Este es el telón de fondo de la transformación del GATT en la OMC. El ámbito jurídico de la OMC es considerablemente mayor que el del GATT. No obstante, no abarca, ni puede abarcar, todas las esferas de política general que afectan al comercio y a las inversiones internacionales. Por consiguiente, es necesaria la “coordinación horizontal” con otras organizaciones intergubernamentales.

147. El presente capítulo se dedica a esta cuestión, que merece la pena examinar porque la segunda mitad del decenio de 1990 y el comienzo del siglo XXI se han caracterizado por un entorno político muy distinto del que llevó a la conclusión de la Ronda Uruguay. Se trata de un entorno en el que una lógica de fragmentación y conflicto lo impregna todo y en el que las cuestiones relativas a la equidad de las normas en la distribución de los “beneficios de la cooperación” generados por la OMC están constantemente presentes. Hay, por consiguiente, una tendencia a la reducción del espacio político para la cooperación económica.

A. LA OMC ESTÁ DOTADA DE LOS INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

148. La coherencia y la coordinación de la OMC con otras organizaciones intergubernamentales han de entenderse a la luz del ámbito y las funciones de la Organización (artículos II y III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC). El marco jurídico general de este análisis está constituido por los artículos III, V y VIII del Acuerdo de Marrakech. El artículo VIII es el fundamento de la personalidad jurídica de la OMC. El artículo V faculta al Consejo General para concertar acuerdos apropiados de cooperación con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. El párrafo 5 del artículo III hace referencia a una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial y, por ende, a la cooperación de la OMC, según proceda, con el FMI y el Banco Mundial. La OMC fue creada como una organización intergubernamental *sui generis*; no es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista institucional, ha sido la Organización que ha sucedido al GATT, el cual, debido a sus orígenes, derivados de la Conferencia de 1948 de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, era de facto un organismo especializado de las Naciones

Unidas. Por ello, el establecimiento de la OMC en 1995 fue acompañado de un intercambio de cartas entre los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas y la OMC para hacer posible una transformación ordenada. Esas cartas establecieron vínculos de cooperación entre las dos organizaciones internacionales cuando éstas dejaron de tener una vinculación institucional oficial.

149. Desde el punto de vista jurídico, hay una vinculación fundamental entre la Carta de las Naciones Unidas y el sistema de la OMC que merece la pena recordar. El apartado (c) del artículo XXI del GATT de 1994 trata de las excepciones relativas a la seguridad y, en consecuencia, de la posibilidad de sanciones económicas. Esta disposición establece que no puede impedirse a los Miembros de la OMC “la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ellos contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales”. El hecho de que las Naciones Unidas y la OMC sean dos organizaciones internacionales distintas y de que sus miembros no sean los mismos explica la autonomía del Consejo General de la OMC para establecer acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales. En el ámbito de los vínculos de cooperación entre la OMC y las Naciones Unidas, las interacciones fundamentales son las que existen con la UNCTAD, que tiene reconocida la condición de observador en casi todos los órganos de la OMC.

150. Aparte del caso de la UNCTAD, las decisiones relativas a los acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales y a la concesión a esas organizaciones de la condición de observador se basan en la contribución que dichas organizaciones pueden hacer a las actividades de la OMC. Es el caso de la OMPI (de conformidad con el artículo 68 del Acuerdo sobre los ADPIC), dada su competencia técnica y sus responsabilidades en materia de propiedad intelectual. En la esfera de los servicios, la

OMC tiene un acuerdo de cooperación con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (artículo XXVI del AGCS). Un acuerdo con la *Oficina Internacional de Epizootias (OIE)* (que tiene la condición de observador en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) se basa en las complementariedades funcionales con esa organización. Lo mismo puede decirse de la colaboración de la Organización Mundial de Aduanas en la labor de los Comités de Normas de Origen y de Valoración en Aduana.

151. La cooperación puede ser intensa cuando hay un reconocimiento jurídico mutuo de la pertinencia de la “coordinación horizontal”. Tal es el caso de la relación del FMI y la OMC en los casos en los que los problemas de balanza de pagos llevan a los Miembros de la OMC a adoptar medidas que restringen el comercio. En consecuencia, los acuerdos entre el FMI y la OMC (véase más adelante) prevén la participación del Fondo en las consultas que lleva a cabo el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC, en consonancia con la práctica anterior del GATT.

152. En cambio, los elementos de cooperación pueden ser bastante débiles a consecuencia de decisiones que definen claramente las diferencias jurisdiccionales y los límites entre organizaciones internacionales. Tal es el caso de las normas fundamentales del trabajo. En la Declaración de Singapur de 1996, los Ministros manifestaron de forma inequívoca que la OIT “es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas”, y se limitaron a tomar nota de que “las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”.

153. En el caso del comercio y el medio ambiente hay referencias a su vinculación en los textos jurídicos de la Ronda Uruguay. En consecuencia, hay elementos de cooperación entre las Secretarías de la OMC y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que se han extendido más

recientemente a las Secretarías de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA). La intensificación de la cooperación horizontal dependerá de las conclusiones de las negociaciones previstas en la Ronda de Doha, en la que se examinan las relaciones entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA.

154. La pauta para la concesión de la condición de observador a organizaciones internacionales y para la concertación de acuerdos de cooperación es la contribución que la “coordinación horizontal” puede ofrecer a las actividades de la OMC. Esta es la razón por la que la concesión de la condición de observador no es automática, difiere según las diferentes funciones de los diversos órganos de la OMC, y se basa en las complementariedades funcionales.

B. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN A NIVEL PRÁCTICO

155. Recientemente, la cooperación con otras organizaciones intergubernamentales se ha centrado especialmente en ayudar a la OMC a cumplir sus obligaciones en el contexto de las dificultades especiales a que se enfrentan los países en desarrollo.

156. Un ejemplo de ello es un nuevo fondo, denominado “Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio”, que otorgará subvenciones y ayuda financiera para los proyectos de asistencia técnica para ayudar a formular y aplicar normas internacionales en materia de inocuidad de los alimentos y preservación de los vegetales y salud de los animales. Establecido en 2002 por el Banco Mundial y la OMC, este Servicio, en cooperación con otras organizaciones internacionales (FAO, OMS, OIE, Codex Alimentarius), será administrado por la OMC. Su objetivo es situar a los países en desarrollo en una posición más fuerte para que puedan beneficiarse del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosani-

tarias y mejorar de esa forma las perspectivas de comercialización de sus exportaciones de productos alimenticios.

157. Otro ejemplo significativo de “coordinación horizontal” es el “Plan de Acción” resultante de la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 para abordar los problemas comerciales específicos de los países menos adelantados, y que llevó, en 1997, al establecimiento del “Marco Integrado” de cooperación entre las secretarías de varias organizaciones intergubernamentales.

158. El Marco Integrado constituye un interesante ejemplo de “coordinación horizontal”. En la actualidad es una iniciativa internacional mediante la cual el Banco Mundial, el Centro de Comercio Internacional (CCT), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) combinan sus esfuerzos con los de los países menos adelantados (PMA) y los donantes. El acuerdo facilita una respuesta coordinada de esas organizaciones -cada una en su esfera de competencia- a las necesidades en materia de asistencia relacionada con el comercio y creación de la capacidad identificadas por los propios países menos adelantados. No obstante, se trata de una iniciativa compleja que inicialmente tardó algo en despegar y que hasta la fecha sólo se ha aplicado de forma amplia a un número relativamente escaso de países. Hay grandes esperanzas de que el sistema resulte, a largo plazo, un instrumento eficaz, orientado a los resultados, en la lucha contra la pobreza. Asimismo hay que esperar que los donantes, los organismos y los gobiernos de los propios países destinatarios sigan poniendo de manifiesto el grado necesario de adhesión a la iniciativa.

C. LA BÚSQUEDA DE LA COHERENCIA EN EL HORIZONTE POLÍTICO

159. Como se ha indicado al comienzo del presente capítulo, el contexto político general que llevó a la conclusión de la Ronda Uruguay se caracterizaba por la conciencia de las tendencias y tensiones mundiales y la predisposición a responder a ellas mediante la cooperación internacional. La Declaración Ministerial de 1994 sobre la contribución de la OMC al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial se refiere a un aspecto problemático de esa conciencia. En la Declaración se señalan las dificultades para la liberalización del comercio que tienen orígenes ajenos a la esfera del comercio y que no es posible resolver a través de medidas adoptadas en la sola esfera comercial, y se hace referencia, en particular, a las vinculaciones evidentes que hay entre comercio, tipos de cambio y condiciones financieras. La Declaración destaca también la interacción, cada vez mayor, entre las políticas económicas de los distintos gobiernos a medida que avanza la globalización de la economía mundial.

160. De ello se infiere que es importante mantener y desarrollar la cooperación de la OMC con las organizaciones intergubernamentales responsables de las cuestiones monetarias y financieras. El párrafo 5 del artículo III del Acuerdo de Marrakech invitó al Director General de la OMC a establecer acuerdos con el FMI y el Banco Mundial.

161. Los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial fueron negociados y concertados en 1996. Desde el punto de vista de la OMC, uno de los objetivos básicos era elevar el *locus standi* de una organización *sui generis* sin precedentes a un nuevo nivel en las cuestiones relacionadas con la gestión de la economía mundial. En resumen, la idea era que la OMC no hubiera de adoptarse, de forma subordinada, a las políticas del FMI y del Banco Mundial, sino que incor-

porara, mediante la “coordinación horizontal”, su programa a los de las dos poderosas organizaciones intergubernamentales ya existentes.

162. Desde el punto de vista práctico, los acuerdos imponen a las tres instituciones una obligación general de mantener consultas. Además, permiten la asistencia de la Secretaría de la OMC en calidad de observador a las reuniones del Directorio Ejecutivo del Fondo y de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial cuando el orden del día incluya el debate de cuestiones comerciales o la formulación de políticas en asuntos comerciales. Los acuerdos establecían de hecho un cierto grado de reciprocidad en los procedimientos de celebración de consultas y de concesión de la condición de observador entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial, con el propósito de garantizar la adopción de políticas coherentes y que se apoyaran mutuamente. Dicho de otro modo, las “condiciones” impuestas por el FMI y el Banco Mundial no sólo deben apoyar las obligaciones en el marco de la OMC, sino que han de ser compatibles con ellas, puesto que pueden ser impugnadas de conformidad con el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

163. Los resultados de la cooperación horizontal entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial han sido, en conjunto, positivos. El Fondo y el Banco han apoyado los esfuerzos relacionados con la creación de capacidad. También han apoyado la liberalización del comercio, y ambas instituciones han adoptado una posición crítica frente a las tendencias proteccionistas, especialmente en lo que respecta a la agricultura, en los países desarrollados. En abril de 2004, el FMI anunció una nueva política denominada Mecanismo de Integración Comercial, que permite al Fondo proporcionar recursos para proteger a los países que es probable que se enfrenten a déficit en la balanza de pagos como fruto de la aplicación de los resultados de las negociaciones multilaterales por sus interlocutores comerciales.

164. En lo que respecta a la coherencia en la formulación de la política económica y a los vínculos que existen entre el comercio, de un lado, y los tipos de cambio, las condiciones financieras y las políticas macroeconómicas y de desarrollo, de otro, el clima de opinión en 2004 no es tampoco el que existía en 1994. El impulso político favorable a la cooperación internacional ha disminuido y el consenso acerca de las políticas económicas racionales se ha debilitado tras las crisis financieras que han afectado a muchas economías emergentes.

165. La cuestión de la compatibilidad del espacio reservado a la política nacional con la coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial es una cuestión pertinente, pero, debe examinarse a la luz de la economía mundial contemporánea. Los Estados no pueden proceder, por sí solos, a una regulación eficaz de factores económicos mundiales y móviles, como las condiciones financieras, las inversiones, los pagos monetarios y la política monetaria. En el tratamiento de esos factores hay un claro déficit de gobierno que el FMI y el Banco Mundial no son actualmente capaces de colmar. Este déficit impone al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial limitaciones que exceden del ámbito de lo que actualmente puede conseguir la coordinación horizontal entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial.

D. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL ALCANCE Y LAS LIMITACIONES DE LA COORDINACIÓN HORIZONTAL

166. **Dada la naturaleza especial de la OMC, a la que antes hemos hecho referencia, una limitación evidente del alcance de la coordinación horizontal estriba en la necesidad de proteger de injerencias externas indebidas la creación y la interpretación de las normas de la OMC.**

167. En los acuerdos entre la OMC y el FMI y el Banco Mundial y en las prácticas de la OMC

se hace notar la conciencia de esa limitación. Se ha tenido especial cuidado en preservar la autonomía de los grupos especiales de solución de diferencias en el ejercicio de su competencia jurídica para interpretar las normas de la OMC, incluidas las que se refieren a los vínculos entre las cuestiones financieras y comerciales, y en consecuencia a la relación entre el FMI y el sistema jurídico de la OMC. **En pocas palabras, el sistema de solución de diferencias de la OMC, debido a sus características especiales y a su autonomía en sus funciones jurisdiccionales, no deja ningún espacio jurídico para la cooperación con otras organizaciones internacionales, excepto caso por caso, en función del derecho de los grupos especiales a recabar información. El Consejo avala el mantenimiento de esta política.**

168. Muchas de estas consideraciones son aplicables en las esferas de la legislación y el establecimiento de normas. El sistema jurídico de la OMC forma parte del sistema jurídico internacional, pero constituye una *lex specialis*. Esta *lex specialis, qua lex specialis*, no puede ser modificada desde el exterior por otras organizaciones internacionales cuyos miembros son distintos y en las que hay otras reglas sobre la creación de normas.

169. Una vez dicho esto, hay que señalar que el reconocimiento de la condición de observador en la OMC a organizaciones internacionales es útil. No obstante, en los últimos años, ha sido objeto de maniobras políticas y diplomáticas y no de evaluaciones basadas en consideraciones prácticas. **A este respecto, el Consejo recomienda que no se examine la cuestión de la condición de observador en la OMC en función de las tensiones y conflictos políticos que predominan en otros foros. Los Miembros deberían aprovechar que la OMC es una organización internacional *sui generis* y adoptar respecto de la condición de observador posiciones basadas exclusivamente en la función de la Organización como foro de negociaciones comerciales.**

170. **De forma más general, el Consejo Consultivo adopta una opinión favorable a la “coordinación horizontal”. La cooperación con otros organismos intergubernamentales añade valor a las actividades de la OMC y contribuye también a legitimarlas, puesto que se ajusta a la obligación general de comportamiento, en relación con la cooperación, que forma parte del derecho internacional público.** Eso es lo que ocurre particularmente en el actual clima político, por cuanto contribuye al establecimiento del valor sinérgico de la cooperación internacional en un mundo propenso al conflicto y la fragmentación. Había que perseguir el objetivo de que, al abordar tanto los principios generales como los detalles jurídicos de la política comercial y de la reforma del comercio, el mensaje de todas las instituciones que participan en ese esfuerzo de cooperación fuese coherente. La existencia de mensajes distintos de instituciones importantes no favorece la aplicación de políticas comerciales prudentes. A este respecto, incluimos entre esas instituciones no sólo al Banco Mundial y al FMI sino también a otros organismos de las Naciones Unidas -como la UNCTAD y el PNUD-, así como a los gobiernos donantes que trabajan en estrecha colaboración con los países en desarrollo.

171. No obstante, la coherencia no siempre es sencilla. La “coordinación horizontal”, aun en el mejor de los casos, no constituye una respuesta completa al déficit de gobierno que existe actualmente como consecuencia de la globalización. Además, la cuestión de la equidad en las normas de la regulación económica internacional orientadas a la distribución de los beneficios de la coordinación reviste también importancia en el mundo actual. Es ésta una cuestión que no puede resolverse únicamente mediante la cooperación entre organismos.

172. En el capítulo I hemos indicado que la liberalización del comercio y una economía más abierta pueden crear problemas de ajuste

a algunos Miembros de la OMC. Señalábamos también que las naciones desarrolladas han aplicado programas de asistencia para el ajuste basados en iniciativas nacionales. Esos programas reflejan la necesidad política de contrarrestar las repercusiones sociales de la liberalización del comercio, porque de lo contrario ésta no sería políticamente sostenible. Los países en desarrollo, a medida que proceden de forma creciente a liberalizar el comercio, carecen por lo general de mecanismos para el ajuste y no pueden poner en funcionamiento mecanismos de ese tipo debido a las limitaciones presupuestarias. Se trata de un aspecto en el que hay margen para conseguir mejoras mediante la coordinación horizontal. **Los organismos internacionales de desarrollo, sobre todo el Banco Mundial, deberían tener o mejorar programas para financiar la asistencia a los países en desarrollo para el ajuste. Deberían hacerlo en estrecha cooperación con la OMC y otros organismos.** En realidad, cabría sostener que la capacidad de la Ronda de Doha de obtener resultados valiosos depende en un grado decisivo de esa acción.

173. No obstante, para obtener los beneficios plenos de la “coordinación horizontal” y lograr la coherencia se ha de prestar atención a la función de la Secretaría de la OMC y del Director General. Como analizamos en el capítulo IX es necesario, en primer lugar, evitar la tendencia a que otras instituciones internacionales cubran, de una forma que no siempre sirve a los intereses del sistema de la OMC, el déficit intelectual y de competencia técnica derivado de las actuales limitaciones de la Secretaría. **Si la Secretaría ha de participar en la “coordinación horizontal” en pie de igualdad con el Banco Mundial y el FMI, por ejemplo, los Miembros han de abordar algunas cuestiones importantes en relación con los recursos y la capacidad. Por su parte, el Consejo Consultivo considera que el fortalecimiento de la Secretaría aumentará el valor de la “coordinación horizontal” y la coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.**

174. Sin embargo, no hay ninguna razón para no avanzar en la esfera de la coherencia a causa de las limitaciones en materia de recursos. Podría lograrse mucho más si se aprovechara plenamente el muy importante mandato del Director General de llevar el tema de la coherencia. En 1996 el Consejo General adoptó decisiones que no sólo aprobaban los términos de los acuerdos entre la OMC y el Banco Mundial y el FMI, sino que también invitaban al Director General a utilizar esos acuerdos como base para lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial. Esta es la única esfera de la OMC en la que los Miembros han impartido al Director General el mandato formal e independiente de abogar por la liberalización del comercio, en interés de la misma liberalización y por la contribución que ésta puede hacer a la resolución de otros problemas de política económica. En dos ocasiones el Director General ha convocado reuniones dedicadas a la coherencia en las que han participado el Presidente del Banco Mundial y el Director Gerente del FMI. Estas reuniones han proporcionado valiosas -aunque escasas- oportunidades para examinar las actividades relacionadas con el comercio

de estos tres organismos clave, y las políticas comerciales de sus miembros, en los contextos más amplios del desarrollo, el alivio de la carga de la deuda, la reducción de la pobreza y el panorama financiero internacional en general. Podría conseguirse más si se siguiese por este camino.

175. Por consiguiente, el Consejo Consultivo recomienda que el Director General examine las opciones para ampliar e intensificar la actividad de la OMC en relación con la coherencia con arreglo a los términos del mandato que le fue impartido en 1996. Esto podría implicar la participación en las consultas de otras organizaciones internacionales (distintas del Banco Mundial y el FMI) que trabajen en otras esferas de política relacionadas con el comercio. Además, dado que nuestra propuesta de creación de un nuevo órgano consultivo en la OMC (capítulo VIII) está basada en la necesidad de ampliar y profundizar el debate sobre las cuestiones comerciales entre los ministros y altos funcionarios comerciales, consideramos que el mandato del Director General relativo a la coherencia es también pertinente a esa iniciativa.



CAPÍTULO V

Transparencia y diálogo con la sociedad civil

176. Una característica distintiva de la enorme transformación que se ha dado en el orden mundial a lo largo de las dos últimas décadas es sin duda el creciente papel de la sociedad civil. La expansión de la democracia de masas, o lo que algunos han llamado la “revolución asociativa mundial” fue particularmente pujante en la década de los noventa cuando las conferencias mundiales de las Naciones Unidas galvanizaron las fuerzas de la sociedad civil a nivel mundial en un esfuerzo por promover un sistema de gobernanza mundial más inclusivo, abierto a la participación y transparente. Todo ello con el convencimiento creciente de que muchos de los problemas mundiales sólo se pueden abordar de manera eficaz a través de la coparticipación de actores estatales y no estatales.

177. Esta nueva coparticipación no ha estado exenta de tensiones. El interés de las organizaciones de la sociedad civil en una participación más significativa y “sustantiva”, las preocupaciones de los gobiernos soberanos por la invasión del espacio que hasta ahora había sido incuestionablemente suyo y los retos a que se enfrentan las instituciones mundiales para conciliar sus mandatos y marcos legales con estas nuevas realidades siguen muy vivos.

178. Aun así, la nueva coparticipación ha sido en muchos aspectos una experiencia grata y beneficiosa. Ha centrado la opinión política y pública en la importancia del comercio y a menudo ha revelado puntos fundamentales de encuentro entre las políticas comerciales y otras esferas de política como la económica, la exterior y la social. Al mismo tiempo, para quienes reconocen los grandes beneficios que el sistema multilateral de comercio ha aportado a cientos de millones de personas en todo el mundo, ha sido con frecuencia una experiencia frustrante y desalentadora. Mientras que algunas organizaciones no gubernamentales han intentado adquirir la competencia técnica necesaria en cuestiones comerciales para hacer una contribución productiva, otras no lo han hecho y se limitan a protestar contra el orden existente.

179. Ciertamente, el activismo de la sociedad civil y las iniciativas para participar en la gobernanza global no son un fenómeno del todo reciente. En 1946, en la Conferencia Preparatoria de Londres para las negociaciones sobre lo que habría de convertirse con el tiempo en el GATT, la Cámara de Comercio Internacional se quejó amargamente por la falta de consultas con las organizaciones no gubernamentales. Al mismo tiempo, la Federación Sindical Mundial protestó por el predominio del “neoliberalismo” en los proyectos de texto. No obstante, el papel más amplio de la sociedad civil en la esfera mundial y, con él, la búsqueda de una mayor transparencia en las actividades de las instituciones mundiales se han consolidado y se podría afirmar que constituyen ya una tendencia irreversible en el orden mundial. Hoy en día la cuestión ya no es si asociarse y colaborar o no, sino cómo hacerlo de manera eficaz.

180. La Secretaría de la OMC ha intentado acertadamente, utilizando al máximo su capacidad, hacer participar a la sociedad civil con plena conciencia de que es a los gobiernos de los Miembros a quienes corresponde la mayor parte de la responsabilidad de fomentar estas relaciones. Los esfuerzos han dado algunos frutos, y han generado nuevas demandas de acceso e influencia.

181. Sin embargo, estos temas no son retos para la OMC exclusivamente. En general, los esfuerzos por crear nuevas formas de coparticipación entre actores estatales y no estatales en la escena mundial han estado caracterizados por la tensión. La simple separación ideológica que marcó el orden político mundial durante la Guerra Fría ha sido reemplazada por alianzas más complejas entre un mayor número y una mayor diversidad de actores.

182. Para la OMC, el problema es más apremiante y en algunos aspectos más difícil que para otras organizaciones intergubernamentales. Por una parte, no es una institución de

crédito y no tiene la influencia del bolsillo. Su presupuesto más bien limitado es también una restricción al alcance y las formas de participación de la sociedad civil que puede adoptar. No obstante, la institución de la OMC está justo en el ojo de la tormenta del debate internacional sobre el desarrollo. En estas circunstancias, la OMC necesita mantener en constante examen todas las opciones de transparencia y diálogo con la sociedad civil.

A. LA OMC YA HA DADO GRANDES PASOS PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA

183. Al igual que muchas organizaciones intergubernamentales, en los últimos años la OMC ha hecho progresos significativos en las esferas de las comunicaciones externas y del fortalecimiento de las relaciones con la sociedad civil. El Consejo General adoptó en 1996 directrices que, entre otras cosas, buscaban “mejorar la transparencia y desarrollar la comunicación” con las organizaciones no gubernamentales. En 2002 el Consejo General decidió acelerar la supresión del carácter reservado de los documentos. Este paso por sí solo ha generado una explosión de documentación a la que se puede acceder fácilmente, en la mayoría de los casos casi al mismo tiempo que los Miembros. Por primera vez, la mayoría de los hilos de casi todas las negociaciones se pueden seguir mediante fuentes de primera mano. Si se considera al mismo tiempo el excelente material explicativo que hay ahora en el sitio Web de la OMC, fuerza es reconocer que las negociaciones en esta Organización son extraordinariamente transparentes, y no está claro que este proceso pueda ir mucho más lejos sin resultar contraproducente para la celebración de las negociaciones.

184. El Director General y el personal de la Secretaría de la OMC se reúnen regularmente con representantes no gubernamentales, hay sesiones informativas para representantes de grupos de la sociedad civil con sede en Ginebra sobre

las reuniones de los Consejos y los Comités de la OMC y un sector bastante representativo de las organizaciones no gubernamentales asiste a las sesiones plenarias de las Conferencias Ministeriales y a simposios sobre temas específicos en Ginebra. De hecho, alrededor de 1.578 representantes de 795 ONG asistieron a la Conferencia Ministerial de Cancún, en comparación con 235 representantes de 108 organizaciones que asistieron a la de Singapur siete años antes.

185. La divulgación en línea ha mejorado enormemente y los foros en línea a los que se invita a funcionarios gubernamentales, representantes del sector privado, ONG y otros actores no estatales son una innovación particularmente útil. Como consecuencia de haberse mejorado tanto la divulgación, se ha mitigado la percepción de que la OMC es una organización más bien cerrada, aunque quienes desean describir a la institución como hermética y siniestra siguen haciéndolo a pesar de todo.

B. ¿HAY ARGUMENTOS EN FAVOR DE UNA MAYOR TRANSPARENCIA EXTERNA Y DE MAYOR PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL?

186. Los argumentos en favor de la transparencia externa no se pueden fundar simplemente en la conveniencia política. No se trata de seguir un camino “políticamente correcto” en un ambiente internacional cambiante. Debe haber objetivos explícitos, con una evaluación adecuada de los beneficios y los riesgos, como la ha habido en algunos de los debates internos sobre estos asuntos en la OMC. Si bien todas las organizaciones intergubernamentales comparten objetivos comunes en la búsqueda de transparencia, el mandato y la estructura peculiares de cada organización pueden requerir objetivos específicos, formas de participación y la elección de las organizaciones de la sociedad civil con las que se habrá de colaborar. Por ejemplo, uno de los objetivos de las rela-

ciones del Banco Mundial con organizaciones de la sociedad civil es mejorar la identificación de la comunidad con los proyectos apoyados por el Banco y la sostenibilidad de éstos, celebrando consultas con grupos de la sociedad civil insertos en la comunidad y aprovechando los conocimientos de esos grupos. Evidentemente en muchos casos ese no sería un modelo adecuado para la OMC.

187. Para la OMC, el punto de partida de nuestro examen debe ser el párrafo 2 del artículo V del Acuerdo de Marrakech, que autoriza al Consejo General a “adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC”. Este texto hace que la OMC pertenezca a un número reducido de organizaciones intergubernamentales cuyas Cartas hablan explícitamente de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil. Aunque el Acuerdo no especifica los derechos y responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales con las que la OMC podría entablar esas relaciones, se entiende claramente que tales disposiciones respetarían el carácter intergubernamental de la organización.

188. Se puede afirmar que la inclusión del párrafo 2 del artículo V fue una decisión más consciente y deliberada que la cláusula débil y cautelosa del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas que autoriza al Consejo Económico y Social (ECOSOC) a “hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”. Después de todo, el Acuerdo de Marrakech se hizo en el contexto del impulso generado por la participación más amplia y el papel prominente de las organizaciones de la sociedad civil a principios de la década de los noventa. Una forma de ver esa experiencia era que, a pesar de su gran diversidad, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil

podían, si participaban de manera adecuada, desempeñar un papel positivo en el enriquecimiento del debate, influyendo en los cambios de posición de los actores estatales y ayudando a alcanzar convergencias en esferas difíciles de política. De hecho, muchas habían llegado a ver en el “nuevo movimiento mundial” un baluarte eficaz contra el unilateralismo. La transparencia en el desarrollo de las actividades de las organizaciones intergubernamentales y su colaboración activa con las organizaciones de la sociedad civil fueron por lo tanto la forma más prometedora de explotar ese potencial.

189. Estas opiniones han tenido eco en el debate al interior de la OMC sobre la transparencia externa. En respuesta a las críticas generalizadas de que los procesos de la organización no eran democráticos ni transparentes, la Conferencia Ministerial de 1998 entre otras cosas reconoció la importancia de una opinión pública informada en el debate sobre la reforma del sistema multilateral de comercio. Los ministros instaron a encontrar formas para mejorar la transparencia de los trabajos y procesos internos de la OMC.

190. Hay tensiones incesantes en torno a esta cuestión y una especie de división Norte-Sur en las posiciones de los Miembros de la OMC que reflejan matices importantes en la forma en que perciben y expresan los argumentos en favor de la transparencia externa. Aun así, hay amplio acuerdo entre los Miembros en el sentido de que la transparencia y cierto grado de compromiso activo con la sociedad civil redundan en beneficio de la Organización misma y también en el de sus Miembros. Sin embargo, hay asimismo una opinión ampliamente compartida de que la responsabilidad principal de comunicar las actividades de la Organización es de los propios Estados Miembros, que deben informar a los distintos sectores de ciudadanos a quienes deben rendir cuentas.

191. Dado el carácter intergubernamental de la Organización, los Miembros de la OMC consideran generalmente que sus esfuerzos para mejorar la transparencia externa rendirán pocos frutos a menos que ellos mismos sean transparentes en sus países con los colectivos interesados nacionales. Al mismo tiempo, también debe reconocerse que la OMC no es exactamente la suma de sus partes, que tiene una imagen como entidad y una personalidad propia, que han de percibirse como democráticas y transparentes. En otras palabras, la OMC debe comunicarse bien por sí misma. Regresaremos a este tema en el capítulo IX.

192. Si bien se puede considerar como el deber natural de cualquier organización intergubernamental, en la OMC los argumentos a favor de la transparencia externa y el diálogo con la sociedad civil existen, por lo tanto, en varios niveles. Para empezar, ayudan a promover la imagen de la OMC como una organización eficaz y equitativa, al frente del sistema multilateral de comercio. Más importante aún, pueden ayudar a promover la comprensión de los principios que sustentan las reglas de la OMC y con ello una mejor disposición a aceptar el valor que para los miembros tienen las obligaciones contraídas en el marco de la OMC.

193. El diálogo con la sociedad civil, las empresas y otros colectivos interesados también debería permitir a la OMC explotar los conocimientos y competencias técnicas de esos grupos. La transparencia no es un proceso unidireccional mediante el cual la OMC busca informar, persuadir y educar. Muchos colectivos interesados en el sistema de comercio tienen su propia interpretación y experiencia, que la institución debería escuchar de cuando en cuando. Si esa participación se gestiona en forma adecuada las organizaciones de todo tipo de la sociedad civil podrían resultar agentes activos de apoyo al multilateralismo.

194. Como lo ha demostrado la experiencia de los últimos 15 años, los líderes de las organizaciones de la sociedad civil pueden ser bastante eficaces en la creación de agrupaciones activas y a la hora de ejercer influencia sobre los gobiernos para que cambien de posición y refuercen sus compromisos con las reglas acordadas. Aunque es cierto que las cuestiones sin resolver de las negociaciones en curso de la Ronda de Doha son más difíciles que, digamos, las de las Conferencias de las Naciones Unidas, hay razones para creer que si se les aborda de manera adecuada esos colectivos podrían ser más útiles de lo que a menudo parece.

195. Por último, como algunos Miembros han señalado nuevamente en los debates internos sobre la transparencia y la participación de la sociedad civil, la mejora de la transparencia externa y el compromiso con la sociedad civil también pueden servir para crear espacios en la esfera de la formulación de las políticas nacionales a fin de que los gobiernos Miembros superen los obstáculos nacionales a una mayor liberalización.

196. Las repercusiones administrativas y financieras de un programa más activo de participación de la sociedad civil se deben evaluar cuidadosamente. El Banco Mundial y otras organizaciones intergubernamentales que han desarrollado amplias relaciones con la sociedad civil lo han hecho con un considerable apoyo presupuestario. La División de Relaciones Exteriores de la OMC es responsable actualmente de las relaciones con la sociedad civil, con organizaciones intergubernamentales y con parlamentarios. Este trabajo de divulgación corre a cargo de un grupo reducido de profesionales de una División pequeña. No hay recursos específicos destinados a la labor relacionada con la sociedad civil como tal, ni en el presupuesto general de la OMC ni en el de la División. El presupuesto total para viajes de la División asciende a unos 25.000 FS anuales, y en su mayor parte se destina a

la representación de la OMC en las reuniones de otras organizaciones intergubernamentales. En la práctica, eso significa representación principalmente en reuniones de las Naciones Unidas y de la OCDE. El destacado y en gran medida exitoso Simposio Público Anual de la OMC, así como sus programas de divulgación para parlamentarios y ONG, que comenzaron en 2002 están financiados en su totalidad con recursos extrapresupuestarios.

C. QUEDAN ALGUNAS RESERVAS COMPREENSIBLES

197. Sin embargo, en este punto hay que hacer varias advertencias. Mientras que muchas organizaciones no gubernamentales están bien informadas y un buen número de ellas tiene los conocimientos técnicos y el interés de formular observaciones constructivas o asesorar en temas relativos a la OMC, otras no. Además, la competencia y la capacidad financiera que existen tienden a concentrarse en países desarrollados. En años recientes, algunas organizaciones no gubernamentales han estado asesorando activamente a gobiernos, sobre todo de países pobres, sobre las posiciones de negociación de los respectivos países en la OMC. Claramente eso refleja en parte las lagunas que lamentablemente existen en los niveles de asistencia técnica competente e independiente que los organismos multilaterales ponen a disposición de los gobiernos, o la incapacidad de los países mismos para movilizar las capacidades nacionales con que cuentan. También ha de reflejar una mayor credibilidad a nivel local de las organizaciones no gubernamentales que durante décadas pueden haber estado activas en el terreno. En cualquier caso, esta no es la situación ideal, sobre todo para los países interesados, cuyo interés objetivo, a largo plazo, seguramente es el desarrollo de las capacidades nacionales y el control de las políticas.

198. Otra preocupación que con frecuencia expresan algunos Miembros de la OMC es que una transparencia excesiva simplemente abre nuevos frentes en los que los negociadores comerciales, que ya están muy presionados, se tienen que batir. Algunos gobiernos están bien dotados a nivel nacional para atender a múltiples grupos de interés cuando consideran asuntos comerciales. Muchos otros no lo están, y eso vale especialmente para los países en desarrollo. El principal requisito para un Miembro de la OMC es que se relacione con los demás Miembros a nivel gubernamental. Agregar senderos paralelos, prosigue el argumento, en los que, por ejemplo, también sea necesario relacionarse con organizaciones internacionales no gubernamentales con grandes presupuestos y capacidades enormes probablemente resultará oneroso y no necesariamente constructivo. Sin embargo, dejando de lado la dificultad evidente de decidir qué es excesivo y qué no lo es, el valor de este argumento es dudoso desde el punto de vista de los países en desarrollo. Históricamente no han sido las ONG quienes han agobiado la capacidad de negociación de los países en desarrollo al sobrecargar el programa de negociaciones comerciales. De cualquier modo, lo que sin duda se necesita es abrir nuevos frentes cuando representen problemas reales y prestar asistencia a los países pobres para que puedan hacer frente a las exigencias adicionales que pesen sobre su capacidad de negociación.

199. Una crítica más contra la tendencia de aumentar la transparencia en la OMC es que quienes atacan las prácticas actuales -y quienes presionan por un mayor acceso- a menudo no son especialmente responsables ni particularmente transparentes. Es importante que los intereses que defienden los grupos de la sociedad civil sean claros a fin de que se les puedan reconocer derechos especiales, ya sea en la propia OMC o en sus tratos con los gobiernos Miembros.

200. Por último, por el lado negativo se debe tener en cuenta una realidad práctica. Las negociaciones comerciales requieren un cierto nivel de confidencialidad. Las negociaciones completamente públicas no siempre dan resultados importantes. Para empezar, las negociaciones comerciales tienen que ver con intereses comerciales. Los gobiernos tienen todo el derecho, es más, la obligación de reservarse esos intereses. Los gobiernos son quienes negocian -y son responsables de- los detalles contractuales de la OMC. Por lo tanto, es claro que la transparencia interna en la OMC debe mantener bien informados a los gobiernos Miembros. Por otra parte, la dinámica de las negociaciones comerciales -al menos hasta que se cierran los tratos- es sensible por su propia naturaleza. En otras palabras, la transparencia externa debe tener límites. Sin esos límites, la OMC no podrá realizar su labor y presentar acuerdos que valgan la pena desde el punto de vista comercial y que brinden oportunidades para quienes crean empleos y proporcionan inversiones en la economía global. Por lo tanto, siempre es probable que la sociedad civil se sienta frustrada si se la deja al margen del proceso de negociación. Lo importante es que todas las partes que participan en el debate reconozcan cabalmente esta realidad práctica al intentar encontrar las normas de transparencia que se requieren para proteger el interés público.

D. LOS PARLAMENTOS HAN DE INVOLUCRARSE MÁS, DENTRO DE CIERTOS LÍMITES

201. Las tensiones persistentes en cuanto al tema de la transparencia y la participación de la sociedad civil son también evidentes en la esfera de la participación parlamentaria. Es evidente que la función principal de supervisión democrática sobre la OMC reside en los parlamentos nacionales y en el mundo hay sistemas parlamentarios muy diferentes. A algunos se les puede hacer la crítica de que el poder ejecutivo no obtiene una autorización suficientemente informada del Parlamento nacional

para las posiciones de negociación en la OMC. Sin embargo, los requisitos constitucionales de los Miembros de la OMC o de grupos profundamente integrados como la Unión Europea son asuntos que sólo se pueden modificar o desarrollar en el plano interno y que no tendría sentido abordar en este informe.

202. La cuestión de si la OMC debería tener una dimensión parlamentaria es ahora tema de debate en muchas jurisdicciones. La Unión Europea, o al menos su ex Comisario de Comercio, es partidaria de reuniones interparlamentarias al nivel de la OMC. En otros lugares, particularmente en los Estados Unidos y en los países en desarrollo en general, hay oposición. En los Estados Unidos esto puede reflejar en cierta medida el papel más fuerte del Congreso en la autorización y ratificación de las condiciones de las negociaciones comerciales, más decisivo que el que tienen, por ejemplo, el Parlamento Europeo o incluso los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea.

203. La implicación de los Parlamentos en los asuntos de la OMC ha ido en aumento y de hecho ha cobrado vigor, un cierto impulso para la creación de una Asamblea Parlamentaria de la OMC. Miembros del Parlamento Europeo presentaron una propuesta al margen de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en 1999, propuesta que fue adoptada por todos los parlamentarios presentes. Esta iniciativa siguió tratándose en la Conferencia Ministerial de Doha celebrada en 2001.

204. Sin duda la legitimidad es esencial para que la OMC se desarrolle efectivamente como una fuerza beneficiosa en el mundo, y los Parlamentos nacionales son el mecanismo fundamental para garantizar esa legitimidad. Particularmente durante las primeras décadas de existencia del GATT, los diplomáticos y tecnócratas de los ministerios de comercio llevaban a cabo las negociaciones principalmente a puertas cerradas. Eso ha cambiado. La legitimidad requiere, en parte, que los Parlamentos

participen en la adopción de las posiciones de negociación de los gobiernos y, en términos más generales, en la elaboración de las normas de la OMC. La manera de lograr esa participación habrá de variar, pero es preciso abordarla. En resumen, los Parlamentos han de intervenir, a nivel nacional, en el “foro para las negociaciones” que establece el párrafo 2 del artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.

205. Los argumentos en favor de una participación parlamentaria aún mayor a través de una asamblea bajo los auspicios de la OMC no parece contar con apoyo suficiente. En julio de 2002, un grupo de parlamentarios interesados en cuestiones de la OMC que habían constituido un Comité de Coordinación Parlamentaria independiente admitió la “gran resistencia de los países en desarrollo” a la creación de una Asamblea Parlamentaria³² como parte de la OMC. Varios países desarrollados comparten esa posición. Creemos, por lo tanto, que lo más que se puede hacer en esta esfera es: primero, promover la transparencia de los gobiernos de los Miembros de la OMC de cara a sus propias instituciones parlamentarias y, segundo, propugnar una implicación de los Parlamentos nacionales que conecten de manera más eficaz a los pueblos con las negociaciones y las decisiones que los afectan.

E. ¿CUÁL ES LA DIRECCIÓN PARA EL FUTURO?

206. Es de una importancia evidente que la OMC examine periódicamente el tema de sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales. Dentro de los límites de una institución fundada en compromisos contractuales negociados entre gobiernos, hay límites que determinan hasta dónde puede llegar la Organización.

207. Las organizaciones no gubernamentales mismas han presentado algunas ideas. Se ha

propuesto un sistema de acreditación para ayudar a formalizar las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, lo que refleja la práctica de ciertas organizaciones de las Naciones Unidas. Aunque tiene algunos atractivos, tal vez para garantizar que las ONG responsables obtengan la ventaja de una relación más estrecha con la OMC, tal paso impondría una carga burocrática permanente de recibir, clasificar y hacer juicios sobre las organizaciones aspirantes. Pero lo más importante es que no se sabe a ciencia cierta cuál podría ser el propósito de la acreditación. Además de la asistencia a las sesiones plenarias de las reuniones ministeriales cada dos años, es poco probable que la acreditación significara el derecho de asistir como observadores directos a las reuniones de la OMC. Un enfoque bastante distinto respecto del acceso sería el uso de Internet para transmitir ciertas reuniones. Ello no requeriría un sistema de acreditación.

208. Dado que los beneficios prácticos de la acreditación formal se pueden obtener con un simple sistema de registro *ad hoc* para conferencias y otros eventos, no es para nada seguro que esta sea una inversión que valga la pena para una organización pequeña con un presupuesto limitado. En efecto, la acreditación supone un grupo reducido con una relación a largo plazo. Tal vez sea un enfoque demasiado rígido que podría dificultar el acceso de nuevos participantes. Sin embargo, si la Organización decidiera por razones fundadas elegir ese camino, existen modelos, incluyendo el sistema de acreditación del Consejo Económico y Social, que tal vez valdría la pena estudiar. En cualquier caso, hacemos una distinción entre los sistemas formales de acreditación y la necesidad de la Secretaría de tomar decisiones sobre las organizaciones con las que habrá de tener relaciones regulares o *ad hoc* (véase nuestra recomendación sobre directrices para la Secretaría *infra*).

³² Este órgano (a veces llamado “Comité Directivo”) surgió de una serie de conferencias parlamentarias sobre la OMC organizada por la Unión Interparlamentaria y el Parlamento Europeo.

209. Un paso más es el asunto de la participación directa en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones intergubernamentales, en este caso la OMC. El tema es común en el sistema de las Naciones Unidas. Aunque ahora existe un reconocimiento generalizado entre los Estados miembros de las Naciones Unidas de los beneficios sustanciales y comprobados de la participación no gubernamental en los debates intergubernamentales sobre los temas mundiales, persisten las preocupaciones acerca de la legitimidad, la “representatividad”, la rendición de cuentas y la política de las organizaciones no gubernamentales. También hay un desequilibrio grave en las capacidades de las organizaciones no gubernamentales de los países desarrollados y las de los países en desarrollo.

210. Muchos gobiernos, pero de ninguna manera todos, opinan que la participación directa de las organizaciones no gubernamentales en la toma de decisiones es incompatible con el carácter de las organizaciones intergubernamentales. Las preocupaciones de este tipo son más agudas en el caso de una Organización como la OMC en la que los gobiernos deben tomar decisiones críticas que afectan a sus ciudadanos. Esos mismos gobiernos deben aplicar esas decisiones y rendir cuentas en sus países de sus actos en Ginebra.

F. UN MARCO PARA LAS RELACIONES DE LA OMC CON LA SOCIEDAD CIVIL

211. **En los últimos años ya se ha logrado mucho en las esferas de la transparencia tanto externa como interna en la OMC.** A quienes quieren creer que la OMC sigue siendo una institución cerrada tal vez nunca se les pueda persuadir de lo contrario, sin importar qué medidas se tomen. **No obstante, sería un error no examinar periódicamente el tema de la transparencia y considerar, de vez en cuando, si hay vacíos que se puedan llenar de manera útil.**

212. **Un marco para examinar las relaciones de la OMC con organizaciones no guberna-**

mentales así como con el público en general podría basarse razonablemente en los siguientes principios generales:

- **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.** Aunque las relaciones de la OMC con la sociedad civil tienen su propia consistencia y dinámica, están indisolublemente ligadas a las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil a nivel nacional.
- **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.** En el marco general de estos objetivos, se deberían desarrollar más ampliamente las Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con las organizaciones no gubernamentales del Consejo General de 1996, a fin de orientar al personal de la Secretaría en sus consultas y el diálogo con la sociedad civil y el público en general. La orientación debería incluirse en los criterios que se han de emplear para seleccionar las organizaciones de la sociedad civil con las cuales la Secretaría podría desarrollar relaciones más sistemáticas y profundas. **La competencia en política comercial podría ser un criterio natural, pero no el único. Tampoco se debería constituir ningún conjunto de organizaciones con la exclusión permanente de todas las demás. Subrayamos en particular la necesidad de que la Secretaría trabaje con las ONG de países pobres** que intentan obtener conocimientos especializados en materia comercial en esferas de su elección.
- **No cabe duda de que la Secretaría no debe estar obligada en modo alguno a comprometerse seriamente con grupos cuyo objetivo expreso es socavar o destruir a la OMC en su forma actual.** El diálogo debe ser constructivo por ambas partes,

y dados los conocimientos especializados de las organizaciones no gubernamentales en ciertas esferas, mutuamente fortalecedor.

- **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.** Esto se podría llevar a cabo en colaboración con organizaciones continentales y regionales y centros de estudios.
- **Es claro que sería necesario aumentar la capacidad administrativa y los recursos financieros de la Secretaría de la OMC con el fin de apoyar un esfuerzo renovado para mejorar más la transparencia externa de la OMC respecto de la sociedad civil.** Sin embargo, el Director General debería reflexionar sobre si el camino más apropiado es fortalecer a la División de Relaciones Exteriores o reforzar y coordinar mejor las relaciones y actividades no gubernamentales en toda la Secretaría.



CAPÍTULO VI

El sistema de solución de diferencias de la OMC

213. Los actuales procedimientos de solución de diferencias de la OMC -construidos con trabajos arduos, innovadores e internos durante la Ronda Uruguay- un paso adelante muy significativo y positivo en el sistema general de una diplomacia comercial internacional basada en normas. En muchos sentidos, el sistema ya ha logrado mucho y está aportando algunos de los atributos necesarios de “seguridad y previsibilidad” que necesitan los comerciantes y los participantes en el mercado y que exige en el artículo 3 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD).

214. Por otra parte, el sistema de solución de diferencias de la OMC puede encontrarse en un momento crucial, y quizá en cierto modo delicado, de su breve historia. En nuestra evaluación y recomendaciones relativas al sistema de solución de diferencias de la OMC nos sentimos fuertemente motivados por varios principios generales. En primer lugar, si bien hay algunos motivos para criticar y reformar el sistema de solución de diferencias, en conjunto existe gran satisfacción con sus prácticas y resultados. En segundo lugar, al evaluar ideas para la reforma o mejora, el principio más importante es “no perjudicar”. Se requieren prudencia y experiencia para introducir cambio radicales.

A. IMPULSAR EL SISTEMA HACIA NUEVOS NIVELES DE EFICIENCIA Y EFICACIA

215. En lo que respecta a la solución de diferencias, el GATT sólo tenía tres párrafos breves en el texto del tratado, en parte porque se preveía que el extenso capítulo relativo a las diferencias en la carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC) sería el marco que proporcionara las necesarias instituciones de solución de diferencias. Durante los primeros años del GATT hubo cierto debate acerca de si las cláusulas de solución de diferencias de dicho Acuerdo estaban concebidas únicamente para fomentar la solución mediante la nego-

ciación diplomática. Sin embargo, a lo largo de los decenios el sistema evolucionó gradualmente, mediante la prueba y el error y la ventaja de la experiencia real, hasta convertirse en un procedimiento de solución de diferencias relativamente muy perfeccionado.

216. A principios del decenio de 1980, estos procedimientos del GATT empezaron a ser exhibidos como modelo y nuevos grupos de interés los consideraron atractivos para conseguir sus objetivos. El sector de los servicios y los intereses de la propiedad intelectual que buscaban nuevos acuerdos multilaterales a través de la Ronda Uruguay del GATT estuvieron al menos parcialmente motivados por los procedimientos de solución de diferencias y el éxito relativo obtenido por ellos para reforzar el cumplimiento de las normas acordadas.

217. Sin embargo, el sistema de solución de diferencias del GATT estaba acosado por “defectos de nacimiento”. En particular, la regla del consenso en la adopción de decisiones que se había desarrollado en la práctica durante decenios suponía que los trámites esenciales del procedimiento de solución de diferencias siempre estaban amenazados por un solo “voto de bloqueo” opuesto por un demandado a una reclamación. Entre estos trámites figuraban, de manera crucial, el establecimiento de un grupo especial después de la presentación de una solicitud por un reclamante, y la “adopción” del informe del grupo especial. Un demandado que deseaba evitar el procedimiento de un grupo especial, o que había “perdido” en el grupo especial, podía impedir todo efecto jurídico. Igualmente, un gobierno podía obstaculizar de varias maneras distintas los procedimientos de solución de diferencias, entre ellas dificultando la selección de los integrantes de los grupos especiales. Cuando comenzó la negociación comercial de la Ronda Uruguay en 1986 era evidente que había que hacer algo respecto de estos defectos.

218. Por consiguiente, los negociadores de la Ronda Uruguay diseñaron el actual ESD. Acordaron reformas sustanciales, conservando al mismo tiempo lo más posible los elementos esenciales del procedimiento del GATT. El ESD estableció plazos estrictos y un procedimiento de reserva mediante el cual el Director General de la OMC puede designar a los miembros de un grupo especial si no se logra un acuerdo en un plazo prudencial. Eliminó la posibilidad de bloquear el establecimiento de un grupo especial y, lo que es más importante, creó un procedimiento de “consenso en contrario” para adoptar los informes de grupos especiales. Esto significa que la adopción se produce automáticamente salvo que exista “consenso” en contra. Las partes perdedoras ya no pueden bloquear por sí solas la adopción de los informes. Por regla general cabe esperar que sean adoptados prácticamente todos los informes definitivos de solución de diferencias de la OMC.

219. El elemento de equilibrio en el ESD fue la creación de un derecho de apelación, que puede ejercer cualquiera de las partes en la diferencia después de que sea definitivo el informe del grupo especial del primer nivel y antes de que dicho informe sea adoptado. Para examinar las apelaciones, el ESD estableció un Órgano de Apelación integrado por siete personas que serían contratadas a tiempo parcial. De estos siete miembros se elige una “sección” de tres para que entienda en cada apelación. Se ha desarrollado un procedimiento de colegialidad por medio del cual los siete miembros del Órgano de Apelación examinan cada caso. El informe definitivo del Órgano de Apelación se remite después también al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que lo adopta automáticamente mediante el “proceso del consenso en sentido contrario”.

220. Otro elemento en el equilibrio político que hizo posible el surgimiento de este elevado nivel de automatismo en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC fue el hecho

de que todos los Miembros de la OMC aceptaron abstenerse de formular sus propias decisiones unilaterales vinculantes respecto de si otras partes han actuado de manera incompatible y de actuar basándose en esas decisiones. Esta limitación es decisiva para asegurar que el sistema multilateral de comercio permita que sea la fuerza de la ley y el proceso, y no la fuerza del poder económico, la que determine la forma de encarar las dificultades comerciales.

B. TODO BIEN DE MOMENTO: EL SISTEMA HA FUNCIONADO

221. Según la opinión general y la mayoría de los indicadores, el funcionamiento del sistema de solución de diferencias en la OMC ha sido un éxito notable. Hasta el 17 de septiembre de 2004 ha habido un total de 314 reclamaciones presentadas por Miembros de la OMC. Se trata de una proporción varias veces superior al promedio durante la historia del GATT en lo que respecta a reclamaciones de solución de diferencias. Es obvio que los Miembros consideran que es útil recurrir al nuevo sistema como instrumento para reforzar su diplomacia comercial y asegurar respuestas sólidas y razonablemente puntuales a los problemas comerciales prácticos.

222. Uno de los aspectos interesantes de esta cifra de reclamaciones que no tiene precedentes es una participación mucho mayor de los países en desarrollo que en el sistema de solución de diferencias del GATT. Por supuesto, las principales potencias comerciales siguen actuando como reclamantes o demandados en un número muy elevado de casos. Dado su gran volumen de comercio con un número de mercados incluso mayor, difícilmente podría ser de otro modo. Aun así, los países en desarrollo -incluso algunos de los más pobres (cuando se les presta la asistencia jurídica que actualmente está a su disposición)- están enfrentándose cada vez más a los más poderosos. Así es como debe ser.

223. Otra estadística interesante es el hecho de que menos de la mitad de las reclamaciones llegan realmente a un proceso de un grupo especial. Los casos restantes indudablemente incluyen una serie de reclamaciones que son solucionadas, pero también algunas que simplemente son abandonadas o se resuelven de otra manera. Siempre se pretendió que el sistema formal de solución de diferencias promoviera soluciones negociadas “extrajudicialmente”. Al mismo tiempo, el proceso de reclamación es un “proceso de aprendizaje” para los países participantes. En ocasiones las partes parecen poder predecir, a partir de la ya amplia jurisprudencia de la OMC, cuál sería el resultado probable, y esto puede llevar a soluciones.

224. Hasta la fecha, en total ha habido 81 casos en los que se han adoptado informes. De estos informes, 56 han sido objeto de apelación, lo que ha dado lugar a un informe adoptado del Órgano de Apelación y a las partes del informe del grupo especial del primer nivel que no fueron objeto de apelación o fueron confirmadas en apelación. Esto deja un saldo de 25 informes definitivos adoptados de grupos especiales del primer nivel que no han sido objeto de apelación, lo que es un 31 por ciento del total. Aunque al principio prácticamente todos los casos eran objeto de apelación, actualmente se concluyen más casos sin apelación. De nuevo, esto sugiere que la jurisprudencia de la OMC ha aportado cierto grado de previsibilidad. Esto puede llevar a los gobiernos a prever cuáles podrían ser las posibilidades de apelar, y a abstenerse de esa actividad costosa si no tienen muchas posibilidades de tener éxito, o si el asunto no les resulta tan importante.

225. Estos 81 casos para los cuales se han adoptado informes, y los informes cuya adopción está pendiente, representan más de 27.000 páginas de jurisprudencia. A juicio de muchos observadores imparciales (cuyas opiniones no se ven forzadas por funciones de defensa particulares) esta jurisprudencia es extraordinaria-

mente valiosa y detallada para un órgano que existe sólo desde hace 10 años. No cabe duda de que esta jurisprudencia tendrá efectos en el derecho internacional general, más allá de los límites del sistema de la OMC. Además, está teniendo el efecto de aclarar algunas cuestiones clave de las obligaciones estipuladas en los Acuerdos de la OMC, y está aportando cierta estabilidad normativa al resolver ambigüedades, todo ello con opiniones dignas de crédito y detalladamente motivadas.

C. LA JURISPRUDENCIA DE LA OMC ESTÁ ABRIENDO NUEVOS HORIZONTES IMPORTANTES

226. La jurisprudencia de solución de diferencias de la OMC ha aportado importantes ideas sobre varias docenas de cuestiones jurídicas concretas. Algunas de ellas merece la pena resumirlas aquí. Se han elegido para ilustrar la labor del sistema de solución de diferencias y el enfoque de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación con respecto a cuestiones de derecho internacional muy complejas y delicadas; por consiguiente, no representan una reseña completa del conjunto de la jurisprudencia.

Norma de examen y deferencia

227. En muchos casos es fundamental para la jurisprudencia la delicada pregunta respecto de la medida en qué los procedimientos internacionales de la OMC deberían dar deferencia a las decisiones gubernamentales de los Miembros, una pregunta que sin duda está relacionada con cuestiones de “soberanía”, como se analiza en el capítulo III. Estas decisiones nacionales a menudo representan una opinión de un gobierno acerca de cómo resolver las ambigüedades o lagunas que inevitablemente existen en un extenso tratado multilateral que ha sido negociado por más de un centenar de Miembros. La cuestión de la deferencia se plantea en varias formas distintas, una de las cuales se centra en lo que se denomina la “norma de examen”.

228. Con la excepción del Acuerdo Antidumping, el texto del Acuerdo de la Ronda Uruguay no está sometido explícitamente a una norma deferente de examen. No existe un texto muy explícito favorable a una norma de examen general del sistema de solución de diferencias de la OMC en relación con las decisiones de los Miembros. No obstante, el Órgano de Apelación se ha basado mucho en el artículo 11 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, que obliga a cada grupo especial a hacer “una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos ...”.

229. El Órgano de Apelación ha adoptado una posición similar respecto a la base para examinar las apelaciones, en ocasiones basándose en otras frases del ESD.³³ Por otra parte, se reconoce que el texto del artículo 3 del ESD podría sugerir un enfoque de mayor deferencia cuando dice lo siguiente: “Las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados”. Los términos empleados en el texto de la Ronda Uruguay respecto a las medidas antidumping hacen una referencia más explícita a un criterio de norma de examen aplicable solamente a ese texto y se aduce que este criterio exige más deferencia hacia las decisiones de los Miembros. Se trata de cuestiones bastante polémicas, y no corresponde al Consejo Consultivo emitir una opinión jurídica sobre ellas, excepto señalar que hay argumentos de buena fe en las distintas partes enfrentadas. Más adelante, examinamos algunas sugerencias con respecto a una función reforzada del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en relación con casos futuros que planteen cuestiones polémicas.

230. Aparte de estas referencias al ESD, el Órgano de Apelación, ya desde el comienzo de su existencia, ha indicado mediante declaraciones en sus informes que es muy consciente de la necesidad de dar deferencia a los Miembros.³⁴

La fuerza del precedente

231. La opinión general es que el tipo de precedente más estricto, que se utiliza en muchos ordenamientos jurídicos del *common law*,³⁵ no es aplicable en los procedimientos internacionales: en realidad, no es aplicable en la mayoría de los ordenamientos jurídicos del mundo. No obstante, es bastante evidente que cierto grado de ideas de “precedentes” inspiran los procesos de solución de diferencias de la OMC (así como la mayoría de los demás procesos de tribunales de derecho internacional). Esta dependencia de casos anteriores, aunque no siempre es decisiva, y desde luego no totalmente vinculante para casos de grupos especiales posteriores, brinda con todo un grado de coherencia que, a su vez, refuerza la previsibilidad de todo el sistema. Eso se pide en el ESD cuando se hace hincapié en el objetivo de aportar “seguridad y previsibilidad”. Además, el propio Acuerdo por el que se establece la OMC dispone que ésta “se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las partes contratantes del GATT de 1947 ...”.³⁶ Esta “cláusula de orientación” es sumamente importante y representa el deseo de los redactores del texto de la Ronda Uruguay de continuar las prácticas generales y la jurisprudencia de la organización predecesora, el GATT, es decir, de seguir el “acervo” del GATT.

232. La minuciosa utilización de los precedentes por el Órgano de Apelación y los grupos especiales del primer nivel, con inclusión de precedentes de informes de Grupos Especiales del GATT, puede observarse fácilmente leyendo

³³ Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias [en adelante ESD], Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, 15 de abril de 1994, párrafo 6 del artículo 17.

³⁴ Entre los ejemplos figuran los siguientes: “Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas”, WT/DS8, 10 y 11/AB/R, 4 de octubre de 1996, página 3,1 “Esas normas [las de la OMC] no son tan rígidas ni inflexibles que no permitan juicios razonados para hacer frente al interminable y siempre cambiante flujo y reflujo de los hechos reales, en casos reales, en el mundo real”; y “CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)”, WT/DS26 y 48/AB/R, 16 de enero de 1998, párrafo 165, “No podemos suponer a la ligera que Estados soberanos tuvieran la intención de imponerse a sí mismos la obligación más onerosa, más bien que la menos pesada, haciendo obligatoria la conformidad con esas normas, directrices o recomendaciones o el cumplimiento de ellas. Para sustanciar tal supuesto o una interpretación de tan largo alcance, sería necesario que en el tratado se utilice un lenguaje mucho más concreto e imperativo que el del artículo 3 del Acuerdo MSF.”

³⁵ Generalmente se denominan *stare decisis*.

³⁶ Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, párrafo 1 del artículo XVI.

cualquiera de los casos de la jurisprudencia actual de la OMC.³⁷ Los conceptos de precedentes utilizados en la jurisprudencia de la OMC son por lo tanto muy importantes para la eficacia en el logro de los objetivos de seguridad y previsibilidad del procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

El derecho internacional general en la jurisprudencia de la OMC

233. Desde el primer caso, el Órgano de Apelación ha dejado muy claro que la OMC forma parte del panorama jurídico internacional general en lo que respecta a los asuntos internacionales. Señala que está obligado, al interpretar el texto de la Ronda Uruguay de la OMC, a seguir las normas usuales de interpretación del derecho internacional público general relativas a la interpretación de los tratados. El Órgano de Apelación indica que esas normas usuales están claramente formuladas en el texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aunque la Convención, en sí misma, no está ratificada por todos los Miembros de la OMC.

234. No obstante, existe cierta polémica en cuanto al grado en que debe utilizarse el derecho internacional general en la jurisprudencia y las determinaciones del sistema de solución de diferencias de la OMC. Evidentemente, parece ser que el derecho internacional tendrá pertinencia, pero llevar demasiado lejos esa pertinencia también entraña riesgos. Puede aducirse, por ejemplo, que normas concretas, sobre todo en los procedimientos de “medidas correctivas” del sistema (artículos 21 y 22 del ESD), proporcionan normas jurídicas especiales (denominadas a veces técnicamente *lex specialis*), que “prevalecerían” sobre el derecho internacional consuetudinario. Una vez más, existe la posibilidad de seguir elaborando algunos de estos conceptos a medida que evolucione la jurisprudencia.

235. Las normas usuales de interpretación del derecho internacional son, en sí mismas, cuestionables en ocasiones cuando se aplican en el contexto de las obligaciones económicas muy detalladas e intrincadas de la OMC. Existen muchas técnicas diferentes que pueden utilizarse para interpretar un tratado, y el Órgano de Apelación ha utilizado muchas de las normas que son necesarias.

La función de las políticas no comerciales en los casos de la OMC

236. En general, el sistema de solución de diferencias de la OMC prescribe que el centro de atención de los casos se ponga en los textos de la Ronda Uruguay de la OMC y en la jurisprudencia del GATT y de la OMC. No obstante, en alguna ocasión el Órgano de Apelación se ha visto obligado a enfrentarse a firmes argumentos de que su interpretación no debería limitarse totalmente a embellecer las políticas comerciales sino que, por el contrario, debe sopesar o equilibrar esas políticas en determinadas situaciones frente a otros tipos de políticas, como la protección del medio ambiente. Se trata de una esfera que la jurisprudencia tendrá que seguir desarrollando.³⁸

D. EL NUEVO PROBLEMA DEL CUMPLIMIENTO: ¿COMPENSACIÓN MONETARIA PARA LOS MÁS POBRES?

237. En los últimos años, a medida que más y más casos de solución de diferencias llegan a la etapa de informes adoptados, la atención se ha desviado lógicamente hacia los procedimientos que pueden tener lugar al final del proceso, especialmente los relativos a medidas que inducen a la “observancia” o el “cumplimiento”. Estos procedimientos bastante nuevos (que no se incluyeron en los textos y entendimientos del tratado del GATT) establecen un plazo prudencial para que los gobiernos apliquen el informe adoptado del Órgano de Apelación o de los grupos especiales. Hay una disposición

³⁷ Un informe reciente de un Grupo Especial del primer nivel contiene más de 5.800 notas de pie de página, la mayoría de las cuales son remisiones a casos anteriores, y el informe del caso incluye una lista de 54 casos que han sido citados efectivamente y en los que se ha basado. Véase, “Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero”, WT/DS248, WT/DS248/ABR, adoptado el 10 de diciembre de 2003.

³⁸ Uno de los exámenes más detallados de este problema se plantea en el informe del Órgano de Apelación en el caso de los “Camarones - Tortugas: Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón”, informe del Órgano de Apelación, documento de la OMC, WT/DS58/AB/R (adoptado el 6 de noviembre de 1998).

para decidir mediante arbitraje el plazo normal, y también existe otra disposición en el ESD para que las “partes ganadoras” impugnen el cumplimiento de la “parte perdedora” si consideran que no lo ha hecho en la forma adecuada de conformidad con las prescripciones del informe adoptado del grupo especial.³⁹

238. Si se mantiene el incumplimiento, en el ESD se prevé la posibilidad de que las partes ganadoras exijan “medidas compensatorias”. En el marco del GATT y actualmente de la OMC, las medidas compensatorias no han sido tradicionalmente pagos monetarios (“cheque en el correo”). Por el contrario, esas medidas han sido generalmente medidas de acceso a los mercados por la parte obligada a corregir el incumplimiento de sus obligaciones en el marco de la OMC. (La idea de los pagos monetarios se analiza más abajo). Si no hay acuerdo sobre esa compensación mediante incremento del acceso al mercado, las partes ganadoras pueden adoptar medidas que suspenderían obligaciones respecto a la parte perdedora, una respuesta que a veces se llama informalmente “retorsión”.

239. Ya ha habido una cantidad considerable de esta “actividad posterior a la resolución” en virtud de las medidas pertinentes del ESD.⁴⁰ Las dificultades que plantea el texto del ESD y las prácticas que conlleva están haciéndose más evidentes. El propio texto no es completamente coherente en sus distintas partes y esto ha llevado a pensar que hay que hacer algo en lo que respecta a la “secuencia”; es decir, en qué forma una impugnación respecto de si la respuesta de la parte perdedora ha sido adecuada puede solucionar de manera compatible con las disposiciones que permiten a la parte vencedora adoptar contramedidas. Evidentemente este problema merece cierta atención, aunque el tema se ha resuelto parcialmente mediante la práctica que se ha desarrollado de que las partes en la diferencia se pongan de acuerdo sobre el criterio de la secuencia aplicable a su caso

concreto. Algunos observadores atentos indican que dejar este asunto librados al acuerdo entre las partes en la diferencia conlleva el riesgo de que dicho acuerdo no pueda lograrse en ciertos casos problemáticos. La mayoría de los observadores opinan que en general está claro qué modificaciones del ESD son adecuadas para resolver el problema de la secuencia, pero que el requisito del consenso para toda modificación del ESD ha inhibido en gran medida lo que debería ser una resolución fácil del problema.⁴¹

240. Como se ha señalado anteriormente, cuando no se cumple y no se acuerdan medidas compensatorias, pueden tener lugar medidas provisionales de reserva de “suspensión de obligaciones” o lo que algunos denominan “retorsión”. El problema es que la retorsión va en contra del objetivo básico del sistema de la OMC, que generalmente consiste en fomentar y no restringir el comercio internacional. El recurso en cierto modo relajado e incluso complaciente a esa medida comercial perjudicial está empezando a ser grave. Asimismo, preocupa en particular que algunos países, incluidos algunos de los principales interlocutores comerciales, como los Estados Unidos y la Unión Europea, estén actuando de manera recalcitrante y no adoptando medidas por las que cumplirían sus obligaciones de manera eficaz y puntual.

241. Algunos incluso han sostenido que un Miembro de la OMC que se encuentre en una posición perdedora en el sistema de solución de diferencias de la OMC puede escoger libremente si realmente cumple o no las obligaciones enunciadas en los informes adoptados del Órgano de Apelación o del Grupo Especial: las alternativas son sencillamente proporcionar compensación o sufrir retorsión. Se trata de una idea errónea. Existe una obligación fundamental de exigir medidas para poner las actividades gubernamentales impugnadas en conformidad con las normas de la OMC, que aunque no está expresada de manera totalmente clara en

³⁹ Artículos 21 y 22 del ESD.

⁴⁰ Hasta el 17 de septiembre de 2004, se han remitido 15 casos a un grupo especial sobre el cumplimiento establecido de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

⁴¹ Hasta el 17 de septiembre de 2004, ha habido 12 casos de acuerdo sobre la secuencia. Por ejemplo, “Estados Unidos - Camarones”, WT/DS58/16; “Estados Unidos - EVE”, WT/DS108/12; y “CE - Ropa de cama”, WT/DS141/11.

el texto del ESD, puede verse mediante un análisis atento de todo el Entendimiento y de varias docenas de cláusulas de su texto.⁴²

242. Permitir que los gobiernos “compren” sus obligaciones ofreciendo “compensación” o soportando la “suspensión de obligaciones” también crea importantes asimetrías de trato en el sistema. Favorece a los países ricos y poderosos que pueden permitirse esas “compras” al tiempo que mantienen medidas que perjudican y distorsionan el comercio de una manera incompatible con las normas del sistema. A su vez, eso sólo puede reducir la medida en que las empresas, que comercian e invierten, pueden confiar en las normas para aportar previsibilidad al mercado.

243. En el caso de los Miembros más pobres de la OMC, especialmente los países menos adelantados que tienen una participación escasa en el comercio mundial, la actitud de “comprar” puede anular el valor de que lleven adelante casos de solución de diferencias. Estos países normalmente no pueden utilizar eficazmente el arma de la retorsión sin perjudicarse a sí mismos y a los objetivos de la liberalización del comercio. **Una solución que se ha propuesto es permitir que la compensación monetaria a cargo de la parte que debe cumplir un informe de solución de diferencias sustituya las medidas compensatorias de acceso al mercado de la parte ganadora perjudicada. Podría ser útil cierta experimentación en este sentido, pero hay que tener mucho cuidado para asegurarse de que la compensación monetaria sea únicamente una solución de reserva provisional hasta que se dé el cumplimiento pleno, pues en caso contrario se producirán los problemas de la “compra”.** Además, la compensación monetaria se enfrentará en algunos casos a problemas de “valoración” enormemente difíciles y a menudo puede pasar por alto los derechos de los terceros y dañar los objetivos de seguridad y previsibilidad de un sistema basado en normas para las actividades futuras de los participantes en el mercado. Las “valoraciones” tendrían que tener en cuenta no sólo las pérdidas efectivas

sino también las posibles ganancias que son anuladas o menoscabadas.

244. Se ha propuesto que en algunas circunstancias las partes perdedoras deberían reembolsar las costas procesales del reclamante ganador. Esta propuesta también tiene algunas ventajas, pero debe ser minuciosamente meditada para evitar cargas a los países más pobres, que podrían limitar su acceso a los procedimientos de solución de diferencias en casos que, aunque no claros, conllevan un argumento razonable relativo a una ambigüedad problemática en los textos del tratado.

245. Naturalmente, es posible que el cumplimiento efectivo no dependa realmente tanto de las medidas correctivas específicas -entre ellas la compensación y la retorsión- contenidas en el ESD, sino más de las actitudes generales de los Miembros de la OMC, especialmente de los más grandes y poderosos-. Esas actitudes reflejan una voluntad -o la falta de ella- de apoyar la credibilidad y el funcionamiento equitativo del sistema de solución de diferencias. Por ello, es sumamente importante que los principales actores sigan una política de cumplimiento de las obligaciones enunciadas en los informes de los grupos especiales o del Órgano de Apelación de la OMC en los casos entablados contra ellos. Para el sistema es importante mantener el apoyo político y la confianza de todos los Miembros de la OMC y que todos los colectivos interesados consideren que es equitativo y rigurosamente imparcial. Conviene señalar que en el caso de algunos países el cumplimiento es normal y satisfactorio cuando un gobierno puede actuar sin obtener legislación de un órgano parlamentario, pero el cumplimiento se demora o dificulta a veces cuando se necesita legislación. Esto sugiere que los gobiernos que tienen este problema deben considerar seriamente la posibilidad de efectuar modificaciones institucionales en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo con el fin de evitar este riesgo para el cumplimiento adecuado de buena fe.

⁴² Véase, por ejemplo, John H., “Editorial Comment: International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to ‘buy out?’” *American Journal of International Law* 98 (enero de 2004): 109-125.

E. CRÍTICAS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA OMC

246. No siempre está claro que algunos de los críticos más severos de la jurisprudencia de la OMC, muchos de los cuales se encargan de defender una diversidad de intereses especiales, tengan presentes los intereses más importantes del conjunto del sistema de la OMC. No obstante, es necesario examinar y comprender las críticas y, en algunos casos, esas críticas pueden justificar ciertos ajustes.

247. Como se ha mencionado anteriormente, una de las esferas de crítica ha sido el grado de deferencia que el sistema de solución de diferencias de la OMC muestra hacia las decisiones de los Miembros. Otra crítica es que la función de colmar lagunas no es apropiada para el sistema de solución de diferencias. Esta opinión es en sí misma susceptible de crítica puesto que toda institución jurídica tiene al menos cierta obligación de colmar lagunas como parte de sus esfuerzos por resolver la ambigüedad. Por otra parte, también puede sostenerse razonablemente que las obligaciones de la OMC deben ser generalmente el resultado de negociaciones entre los Miembros, no de procedimientos jurídicos. En los últimos años los Miembros han negociado con éxito muy poco: es muy de desear que la Ronda de Doha corrija finalmente el desequilibrio entre la elaboración de normas legales y las tendencias hacia la aplicación creativa de la ley a través del sistema de solución de diferencias. Del mismo modo, la mejora de los distintos procesos de adopción de decisiones de la OMC para evitar lo que en ocasiones parecen ser situaciones estancadas o una imposibilidad de actuar de otro tipo (a veces atribuidas a la regla del consenso), reduciría considerablemente el incentivo para someter situaciones al sistema de solución de diferencias en lugar de lograr soluciones convenidas mediante el proceso diplomático.

248. Otra crítica es que el sistema de solución de diferencias es demasiado sesgado, al preferir enfoques de “liberalismo comercial” a otras alternativas, incluso cuando están en juego ciertos objetivos importantes de gobiernos nacionales. En esos casos los críticos aducirían que tiene que haber mayor equilibrio. De hecho, esta crítica puede tener cierta validez, pero tiene que evaluarse cuidadosamente en un contexto en el que no pese demasiado la defensa de intereses especiales.

249. Otra esfera de esfuerzo de la jurisprudencia que ha dado lugar a muchas críticas es la relativa a las “medidas comerciales correctivas”. En general se considera que abarca el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Un número bastante importante de esos casos (aproximadamente el 53 por ciento de las diferencias) se han decidido en los últimos cuatro o cinco años. No es muy sorprendente que esta esfera de la política comercial genere la máxima tensión y controversia en la jurisprudencia de la OMC puesto que a menudo afecta a decisiones nacionales concebidas para atender intereses electorales de cierta importancia para los gobiernos. Las medidas de salvaguardia, por ejemplo, en general están destinadas a suavizar el rigor de políticas comerciales liberales, y a establecer una excepción que podría dar cierta ayuda de ajuste temporal a los intereses nacionales que constatan que las importaciones están aumentando y causando un daño importante. Por regla general los grupos especiales y el Órgano de Apelación han exhortado a que se observen requisitos rigurosos de procedimiento en el empleo de estas medidas comerciales correctivas con el fin de impedir que se utilicen con fines proteccionistas o meramente políticos. No obstante, parecen dignas de consideración algunas ideas de equilibrar este rigor con los objetivos de política de las medidas comerciales correctivas (especialmente en el caso de las medidas de salvaguardia).

250. El OSD podría desempeñar un papel más constructivo que en el pasado con respecto a las críticas de la jurisprudencia. Es importante que no adopte ninguna medida que introduzca un cambio político o diplomático en los resultados de un determinado asunto de solución de diferencias. Si lo hace podría socavar gravemente la credibilidad, el rigor y el intenso razonamiento del sistema. Además, parte de las deliberaciones que tienen lugar en el OSD acerca de un informe que se le ha remitido para su adopción suelen ser una reiteración de posiciones de defensa y expresiones de consternación de una parte o la otra sobre cuestiones que han defendido y no han sido adoptadas.

251. **Un enfoque más constructivo podría ser seleccionar ocasionalmente determinadas constataciones para que un grupo especial de expertos del OSD, razonablemente imparcial, realizara un análisis a fondo de las mismas a fin de proporcionar un informe mesurado de crítica constructiva para información del sistema de la OMC, con inclusión del Órgano de Apelación y los grupos especiales.** Ese informe podría presentarse al OSD con fines de información o cabría la posibilidad de que éste lo adoptara. En un caso extremo, quizá el informe podría llegar a recomendar que el OSD y el Consejo General adoptaran medidas al amparo del artículo IX del Acuerdo por el que se establece la OMC respecto a una “interpretación definitiva” del texto del tratado.

252. Incluso un informe presentado o adoptado únicamente con fines de información podría tener un efecto importante en la manera de pensar de los miembros del Órgano de Apelación y de los grupos especiales para casos futuros. No obstante, sería importante que no influyera en el caso examinado en ese momento por las razones que se indican en la siguiente sección.

F. PROPUESTAS DE REFORMA DESDE MARRAKECH

253. La Reunión Ministerial de la Ronda Uruguay celebrada en Marrakech decidió una revisión del sistema de solución de diferencias después del cuarto año de su existencia. Durante los últimos años se han presentado varios centenares de propuestas. Se ha dedicado mucho tiempo a examinarlas, pero los Miembros no han podido conseguir el consenso sobre un conjunto de modificaciones del sistema. En la Ronda de Doha se estableció que la reforma de los procedimientos de solución de diferencias se acometiera separadamente del resto de las negociaciones. Una vez más, hasta el momento los trabajos no han podido concluirse.

254. No obstante, **hay varias opiniones expresadas por los gobiernos y por observadores no gubernamentales que parecen indicar una sensación general de satisfacción con el sistema de solución de diferencias.** Eso ha llevado a la idea de que no existe un incentivo político fuerte para reformar el sistema. De hecho, como se ha indicado al principio de este capítulo, **una preocupación básica importante es, o debería ser, no “causar ningún daño” al sistema actual puesto que tiene tantos atributos valiosos.**

255. **Algunas de las ideas en pro de la reforma crearían una especie de “veto diplomático” o la oportunidad de que determinadas partes en una diferencia “anulen” o modifiquen aspectos del informe definitivo adoptado después de un procedimiento completo de solución de diferencias.** Introducir la posibilidad de que la actividad política o diplomática interfiera con el resultado básico tan cuidadosamente logrado mediante los relativamente intensos procedimientos de solución de diferencias dejaría de dar prioridad a la defensa motivada, donde todas las partes tienen una oportunidad igual y equitativa de exponer sus argumentos e ideas. Socavaría y desprestigiaría el procedimiento y, en cierto modo, sería una regresión a algunos

de los importantísimos problemas de la época del GATT, como la posibilidad de que las partes perdedoras bloqueen la adopción de un informe. Por estas razones, **el Consejo Consultivo desaconseja firmemente esas medidas como parte del conjunto de reformas.**

256. Sin embargo, hay otras reformas que merecen una detenida atención, aunque puede no ser una gran prioridad lograrlas pronto. Hemos mencionado algunas ideas en los párrafos anteriores; además, se ha propuesto, por ejemplo, que **debería aclararse la posibilidad de que el Órgano de Apelación “reenvíe” un asunto al grupo especial del primer nivel.** Evidentemente, uno de los problemas sería que, dado que los grupos especiales del primer nivel son designados especialmente sólo para el caso concreto y generalmente son disueltos cuando el informe se envía al OSD, es posible que no exista una entidad a la que se pudiera efectuar el reenvío. No obstante, **vale la pena desarrollar el principio, especialmente si el reenvío se pueden conseguir sin añadir demoras al proceso ya bastante largo.**

257. Otra propuesta se refiere a un sistema de tipo lista, en cierto modo similar al procedimiento del Órgano de Apelación, para designar a los miembros de los grupos especiales del primer nivel. Esa lista no tendría que aportar el “100 por ciento de los integrantes” de los grupos especiales. Podría ser de una extensión que, incluso en un período de máximo volumen de trabajo, al menos un miembro de la lista estuviera en cada grupo especial. Los restantes miembros de los grupos especiales se podrían obtener utilizando los procedimientos actualmente en vigor. **Por consiguiente, una combinación de una lista y de designaciones ad hoc podría satisfacer muy bien las necesidades de la institución y aliviar en cierto modo los problemas particulares que se han observado en algunos de los procedimientos de selección de grupos especiales.** No obstante, una cuestión importante respecto a la idea de la lista correspondiente a los grupos especiales del primer nivel se refiere a los procedimien-

tos mediante los cuales serán designadas las personas de la lista. Preocupa mucho que los procedimientos diplomáticos y políticos usuales puedan no ofrecer las personas más capacitadas que exigen esas tareas. Por consiguiente, **es necesario pensar en un posible grupo de expertos, reducido y apolítico, que examinaría las solicitudes y elaboraría una lista de candidatos que cumplan requisitos cuidadosamente establecidos. Este órgano podría después trabajar con el OSD para ultimar la lista.** Se trata sólo de una sugerencia, entre otras.

258. Otras propuestas de reforma han prestado cierta atención al Órgano de Apelación, planteando la pregunta de si el Órgano de Apelación debería tener más miembros dado que algunas veces su volumen de trabajo ha sido importante. También se ha propuesto que los miembros del Órgano de Apelación sean considerados a tiempo completo, no parcial, como son contratados actualmente. Estas propuestas conllevan varias cuestiones pragmáticas y de recursos y el Consejo Consultivo puede imaginar argumentos en pro y en contra. Posiblemente se necesite más experiencia con el todavía nuevo sistema de solución de diferencias antes de efectuar algunos de estos cambios. Se podría modificar el ESD para permitir cierta flexibilidad respecto a una decisión posterior del OSD (o del Consejo General) sobre estas cuestiones, una vez obtenida esa experiencia.

259. Varias propuestas adicionales de reforma del sistema de solución de diferencias se refieren al tema muy importante de cómo debe relacionarse la OMC con la sociedad civil y la participación de entidades no gubernamentales. Este tema se analiza más ampliamente en el capítulo V. Sin embargo, hay dos cuestiones que son especialmente importantes para el sistema de solución de diferencias, a saber, la cuestión de abrir partes de los procedimientos a la vista o asistencia del público, y la cuestión del trato que se debe dar en el sistema de solución de diferencias a los escritos *amicus curiae* (o comunicaciones similares de opiniones durante la sustanciación de un caso).

260. **En primer lugar, con respecto a los escritos *amicus*, el Consejo Consultivo está en general de acuerdo con los procedimientos que ya han sido elaborados para la aceptación y el examen de las comunicaciones de este tipo que sean procedentes.** El ESD ya prevé amplias facultades en el artículo 13 para que los Grupos Especiales hagan uso de sus facultades discrecionales a este respecto. Igualmente, por razones jurídicas distintas, el Órgano de Apelación tiene facultades para regular esta cuestión y, en la práctica, ha actuado caso por caso. **Sin embargo, quienes intervienen estrechamente en estos procedimientos consideran que es importante elaborar criterios y procedimientos generales a ambos niveles para tramitar de forma equitativa y adecuada las comunicaciones *amicus*, equilibrando las preocupaciones respecto de las repercusiones sobre los recursos con equidad y un reconocimiento general de que en algunos casos estas comunicaciones pueden mejorar la calidad global del proceso de solución de diferencias. El Consejo Consultivo está de acuerdo en que deben elaborarse esos procedimientos.**

261. La cuestión de abrir partes de los procedimientos de solución de diferencias, especialmente las denominadas “audiencias” a la vista del público (pero no a su participación) es más compleja, en parte porque el texto actual del ESD impide ese enfoque en la mayoría de los casos. Por consiguiente, será necesario modificar el ESD y esto exige consenso, que cualquier Miembro de la OMC puede bloquear. **Las recomendaciones sobre el consenso que formulamos en el capítulo VII están pues relacionadas de manera importante con las que hacemos aquí. El Consejo Consultivo considera que el grado de confidencialidad de los procedimientos actuales de solución de diferencias puede ser considerado perjudicial para la OMC como institución.** El Consejo acepta la opinión de numerosos participantes en el sistema según la cual muchos observadores públicos quedarían impresionados favorablemente con los procesos.

262. **Por consiguiente, el Consejo Consultivo recomienda que, como procedimiento habitual, las audiencias de los Grupos Especiales del primer nivel y las del Órgano de Apelación estén en general abiertas al público.**

263. **En esta nueva práctica, el grupo especial (o la Sección del Órgano de Apelación) o una de las partes en la diferencia podrían plantear que hay una “causa razonable y suficiente” para excluir al público de la totalidad o de parte de una audiencia.** La necesidad de proteger la información confidencial, como las cuestiones “comerciales confidenciales”, sería un ejemplo de tal causa. **Además, al menos durante los primeros años de esta nueva política, el Consejo recomendaría que cuando alguna parte en la diferencia presente por escrito razones “justificadas y suficientes”, dicha opinión sea considerada decisiva.** Esto podría aliviar algunas preocupaciones respecto de la transparencia, pero cabría esperar que se estableciera la presunción de que las audiencias públicas deben ser la norma predominante. Como quiera que se consiga, esa transparencia adicional debería servir para reforzar una opinión pública positiva del sistema de solución de diferencias. Sin duda debería contrarrestar la imagen deliberadamente maliciosa que a veces se promueve de un mecanismo que es reservado y misterioso.

264. Estrechamente relacionadas con los párrafos anteriores se encuentran algunas observaciones finales que deberían hacerse. En primer lugar, es obvio que cuanto mejor informados sobre las normas fundamentales de la solución de diferencias internacionales estén los diplomáticos y los funcionarios gubernamentales, será mejor. Esto va bastante más allá de una buena comprensión de los procedimientos. **En ocasiones sería bienvenida una mayor comprensión de la función de “orientación normativa” en la aplicación de los tratados, así como respecto de los enfoques generales que prácticamente todas las instituciones jurídi-**

cas, nacionales e internacionales, adoptan en su labor. Por tanto, la resolución de ambigüedades, una actividad limitada para colmar lagunas y la necesidad de distintas técnicas de interpretación son partes del panorama natural de solución de diferencias. Todas ellas se unen para aportar previsibilidad y seguridad a las empresas en el mercado. **La Secretaría de la OMC debería alentar y facilitar la asistencia técnica en esta esfera.**

265. En segundo lugar, **es preciso convencer a una amplia audiencia pública y política de la naturaleza y el valor del sistema de solución de diferencias.** Es evidente que durante los últimos años se han intensificado las críticas al sistema y a los resultados que produce. No obstante, gran parte de estas críticas -que a menudo son severas pero no necesariamente equilibradas ni informadas- proceden de posiciones relativamente parciales y partidistas. **Es importante que el sistema sea comprendido mejor, no sólo por los diplomáticos, funcionarios públicos y legisladores que tienen que participar en él, sino también por el público en general,** es decir, la ciudadanía de los países a cuyo servicio está el sistema.

266. Por consiguiente, la OMC como organización, y los funcionarios que trabajan directamente en actividades de solución de diferencias, tienen cierta obligación de informar

además de administrar. Algunos de los esfuerzos de la Secretaría por informar al público, como materiales explicativos y bibliográficos razonablemente detallados que figuran en el sitio Web de la OMC, son muy bien recibidos.

267. Serían también bien recibidos otros esfuerzos constructivos en este sentido, tal vez incluso por grupos de expertos designados por la OMC o por el OSD.

268. Por último, es interesante señalar cuanto difusión tiene el sistema de solución de diferencias en publicaciones procedentes de fuentes no gubernamentales. Existe una cantidad enorme de publicaciones especializadas y centradas en políticas sobre el sistema de solución de diferencias. Esto una prueba del interés general y del público en el tema, y así como de la importancia que se le reconoce y, quizá, del valor del sistema. Los casos concretos se debaten extensamente (de manera similar a la atención que reciben las decisiones de tribunales nacionales). Esta actividad de especialistas en la materia, o los argumentos inteligentes y agudos de otros observadores perspicaces, pueden desempeñar una función constructiva y complementaria en apoyo de un marco institucional basado en normas para el comercio internacional, de la misma manera que una actividad similar desempeña esa función dentro de los países.

CAPÍTULO VII

Una institución orientada a la obtención de resultados: procedimiento de adopción de decisiones y geometría variable

A. EL CONSENSO

269. La Organización Mundial del Comercio es, en gran medida, una máquina de negociación.⁴³ Como el GATT antes que ella, la OMC fue diseñada para buscar soluciones negociadas de los problemas del comercio mundial. El desenvolvimiento eficaz de las negociaciones y la búsqueda del consenso multilateral para concluir las y adoptar decisiones constituyen los únicos medios con que cuenta la OMC para desempeñar su mandato. La Organización no cuenta con recursos económicos para lograr sus objetivos, a diferencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Si bien el comercio es un factor importante para alcanzar los objetivos de desarrollo, la OMC no es un organismo de desarrollo. Se vale en cambio de la asistencia técnica y la ayuda para la creación de capacidad con el fin de lograr resultados entre sus Miembros más pobres. Otras instituciones tienen el cometido de desempeñar esa función; el cometido de la OMC consiste en negociar condiciones de acceso a los mercados y normas comerciales favorables que den oportunidades a sus Miembros para aprovechar las ventajas comerciales que ofrece la economía mundial.

270. En los últimos años la OMC ha dado algunas veces la impresión de no poder negociar con eficacia. Al ser cada vez más el centro del interés público y político, la institución no siempre ha parecido capaz de hacer realidad las ambiciones declaradas de los gobiernos que la integran. Menos aún ha podido responder a la multiplicidad de reclamos que han sido los temas de campaña de grupos que promueven intereses determinados. Esto ha sido causa de frustraciones en el mejor de los casos, y, en los peores, de protestas extremas y a veces violentas.

271. En otros capítulos se examina en qué medida puede la OMC, o debe, tratar de atender los reclamos de todos sus críticos. Aquí examinaremos los mecanismos de negociación

y decisión para determinar si las estructuras y los procedimientos son o no los óptimos, y en particular si se debería modificar la regla del consenso.

B. LOS PROGRESOS DE LA NEGOCIACIÓN SON ESPORÁDICOS POR NATURALEZA

272. Es preciso hacer notar desde el principio que no han sido infrecuentes los períodos en que el organismo del comercio mundial sólo alcanzó logros modestos. Desde 1947, el GATT y la OMC realizaron progresos esporádicos, en especial a través de las ocho rondas comerciales que se completaron. En los primeros años esas rondas se referían principalmente a las reducciones arancelarias entre un pequeño grupo de países: era posible llevarlas a cabo y concluir las con relativa rapidez. Sin embargo, a partir del decenio de 1960 se ha concluido cada 12 ó 13 años una ronda comercial multilateral única y cada vez más amplia. Entre una y otra era relativamente poco lo que se lograba, al margen de la solución de diferencias y las adhesiones. Era evidente que, los Miembros necesitaban tiempo para digerir y aplicar los resultados de cada Ronda. La “fatiga de la negociación” es un fenómeno muy real. Además, el impulso político necesario para poner en marcha y llevar adelante una nueva negociación sufre una mengua natural cuando pasan a primer plano otras cuestiones y los vaivenes de la economía estimulan o desalientan las iniciativas de liberalización del comercio.

273. Cabe sostener que la OMC ha obtenido buenos resultados desde la conclusión de la Ronda Uruguay y el establecimiento de la nueva institución en 1995. Después de todo, en la segunda mitad del decenio de 1990 logró importantes acuerdos que abarcan los servicios financieros y de telecomunicaciones. En 2001 se cerró la negociación de adhesión más compleja que hubo nunca: la de China. También se han desarrollado con éxito muchas otras negociaciones de adhesión. La OMC resolvió

⁴³ Las funciones de la OMC establecidas en el artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC comprenden las siguientes: facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y Plurilaterales; administrar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias; administrar el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y cooperar, según proceda, con el FMI y el Banco Mundial con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial.

también más diferencias comerciales en ocho años que las que atendió el GATT en casi 50. Y además, con muchas circunstancias en contra, puso en marcha el Programa de Doha para el Desarrollo.⁴⁴

274. No obstante, ningún progreso se logró sin arduos esfuerzos. Los adelantos de las negociaciones de Doha han sido penosamente laboriosos y han generado dudas sobre el proceso mismo. Sin embargo, no sería correcto extraer apresuradamente la conclusión de que hacen falta cambios estructurales y de procedimiento. Hay numerosas explicaciones posibles de la falta de progresos sustantivos de las negociaciones, que en los últimos años ha llegado por momentos a ser perturbadora. En primer lugar, la participación es más amplia y más intensa. Son muchos más los gobiernos Miembros participantes (casi 150, frente a los 86 del comienzo de la Ronda Uruguay), por lo que el consenso forzosamente resulta más difícil. Un factor más importante que la mera cantidad de Miembros es el efecto del gran mejoramiento de los programas de capacitación y asistencia técnica, gracias al cual ahora son muchos más los negociadores hábiles y capaces de influir. Además, los Miembros que todavía carecen de capacidad de negociación pueden obtener servicios de consultoría con financiación externa, que también se esfuerzan enérgicamente por influir de manera destacada en el proceso de negociación.

275. Un segundo aspecto de la explicación se refiere al alcance y el grado de sensibilidad de las negociaciones. Muchos de los problemas fáciles ya han quedado resueltos; los obstáculos arancelarios, por ejemplo, han sido reducidos hasta tal punto en los países desarrollados que los que quedan en niveles altos son también los más sensibles políticamente. Esto hace que, para los gobiernos, una mayor apertura del acceso a los mercados en muchos sectores de bienes y servicios resulte difícil de hacer aceptar. En muchos países en desarrollo, aunque

se parte de niveles de protección mucho más elevados, la dificultad no es menor para sus gobiernos cuando se trata de someter las ramas de producción nacionales a la competencia exterior. En términos más generales, y dejando a un lado el acceso a los mercados, las cuestiones tratadas por la OMC -aunque claramente relacionadas con el comercio- afectan cada vez más a aspectos sensibles de la política interior y a alternativas cruciales entre objetivos de bienestar. Las políticas de ayuda a la agricultura y la protección de los derechos de propiedad intelectual ofrecen ejemplos obvios.

276. En tercer lugar, los resultados de las negociaciones de la OMC, más que en ninguna ocasión anterior, influyen profundamente en la competitividad de los países. En una economía mundial cada vez más abierta, todos los que intentan competir -por mercados o inversiones- tienen mucho que ganar en los acuerdos comerciales multilaterales. El equilibrio entre las “ventajas” y las “concesiones” se define minuciosamente: las aspiraciones pueden ser muy grandes, y las actitudes defensivas pueden ser extremadamente rígidas. Además, las evaluaciones internas de la competitividad nacional tienen demasiado a menudo un sesgo político que conduce hacia una dirección contraproducente. La reciente controversia sobre los empleos en la subcontratación de servicios ofrece un ejemplo evidente.

277. En cuarto lugar, los Miembros de la OMC no cuentan ahora con ninguna opción de no participar en las negociaciones de nuevas normas y acuerdos. Antes de la Ronda Uruguay eran pocas las obligaciones impuestas a los países en desarrollo y, especialmente como consecuencia de la Ronda de Tokio, existían varios acuerdos plurilaterales importantes cuya aceptación era totalmente voluntaria. La Ronda Uruguay cambió todo eso sustituyéndolo por un “todo único” que todos los Miembros de la OMC deberían suscribir, aunque con períodos de aplicación diferentes. Ese cambio, en sí mis-

⁴⁴ La Ronda de negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo fue iniciada en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar, en 2001.

mo conveniente, pesa ahora considerablemente en los gobiernos de los países en desarrollo y ha influido manifiestamente en sus actitudes respecto de la Ronda de Doha. La simple aceptación de las decisiones promovidas por los principales protagonistas ahora tiene un costo.

278. Por último, aunque las empresas y los consumidores siguen siendo, con razón, los principales colectivos interesados en las negociaciones comerciales multilaterales, los gobiernos tienen que tomar en consideración, cada vez más, a otros interesados. Durante el decenio pasado ha sido considerable la influencia de las organizaciones interesadas en el desarrollo, el medio ambiente y las condiciones de trabajo. Los gobiernos tienen que decidir por sí mismos la forma en que han de responder a las negociaciones de la OMC. Sin embargo, en muchos casos la influencia de otros colectivos interesados ha llevado a los gobiernos a cierta ambivalencia respecto de su apoyo fundamental al sistema multilateral de comercio y de las posiciones de negociación que adoptan. En suma, las negociaciones comerciales han dejado de ser patrimonio exclusivo de tecnócratas: ahora son, cada vez más, temas de gran interés para los dirigentes políticos.

279. De estos cambios son pocos los que muestran perspectivas de desaparecer. En gran medida, la OMC tendrá que habituarse a convivir con ellos. Sus Miembros pueden buscar nuevos métodos para desarrollar las negociaciones y estudiar medios que faciliten la adopción de decisiones; pero no pueden hacer caso omiso de los derechos de cada uno de ellos. Nadie puede pretender que los Gobiernos dejen de hacer apreciaciones de contenido profundamente político, además de las comerciales, sobre el momento y el modo de actuar en las negociaciones. La OMC, como antes lo fue el GATT, es un notable instrumento del multilateralismo. Precisamente por eso corresponde a los gobiernos soberanos decidir, en cada momento, cuál es su interés nacional y

exigir que se refleje cabalmente en todo lo que la OMC decida. Esto puede resultar frustrante cuando determinados Miembros quieren avanzar y otros prefieren mantener la situación. En los párrafos que siguen examinaremos algunas alternativas. Pero debe observarse que prácticamente ningún Miembro de la OMC está nunca pura y simplemente en favor de la creación de nuevas obligaciones y de la mayor apertura de los mercados. No es del todo sincero, y es lo menos que cabe decir, quejarse un día porque los Miembros de la OMC no manifiestan suficiente celo liberalizador para insistir el día siguiente en el derecho soberano de mantener algún ámbito de protección en sectores sensibles. La ambición y la humildad suelen ser buenas compañeras.

C. ¿DEBERÍA PONERSE EN TELA DE JUICIO LA REGLA DEL CONSENSO?

280. La solución más radical de los problemas que plantea el sistema de adopción de decisiones de la OMC consistiría, sin duda, en examinar nuevamente la regla del consenso. El Acuerdo de Marrakech prevé la votación, con la exigencia de mayorías especiales para determinadas situaciones. Sin embargo, la práctica de la decisión por consenso en la OMC se ha aplicado hasta ahora excluyendo toda votación. El consenso también fue la norma en el GATT, aunque en ocasiones se recurría a la votación, por ejemplo, en los casos de nuevas adhesiones y de exenciones.

281. Establecer un consenso significa llegar a un punto en que ningún Miembro de la OMC se opone activamente a una decisión. En otras palabras, significa que cualquier Miembro, por insignificante que sea su participación en los intercambios mundiales, puede disponer de veto respecto de cualquier decisión de la Organización. Éste es el medio por el que la OMC asegura que los ricos y poderosos no puedan imponerse a los más pobres y débiles. Ha constituido un pilar del sistema de comercio

durante más de cinco decenios. Es el equivalente procesal del principio de la nación más favorecida, que asegura a las naciones comerciantes más débiles, incondicionalmente, las mejores condiciones de acceso a los mercados que los países más fuertes ofrecen en la OMC. De este modo, los países grandes y poderosos tienen que dedicar tiempo a convencer incluso a los países pequeños y menos desarrollados de las virtudes de una propuesta. Esto permite a los países más pequeños y menos desarrollados tener una influencia que obliga a escucharles.

282. Las propuestas adoptadas por consenso aparecen revestidas de mayor legitimidad, puesto que exigen que ningún Miembro las haya cuestionado. Pero debe observarse que esta definición del consenso favorece a los Miembros que están en condiciones de asistir a todas las reuniones, ya que la ausencia -o la abstención- no impide por sí sola el consenso.

283. Por otro lado, el sistema de adopción de decisiones por consenso también tiene inconvenientes. A medida que aumenta en forma creciente el número de Miembros (148 ahora, tal vez en vías de llegar a 170 o más), se vuelve más y más difícil aplicar medidas necesarias que requieren decisiones, aunque exista una gran mayoría de Miembros que las desean. El requisito del consenso puede hacer que la voluntad de la mayoría quede bloqueada, incluso por un solo país. Si la medida de que se trata supone un cambio fundamental, es probable que la dificultad se justifique, ya que da a la Organización cierta "estabilidad constitucional". Pero muchas veces no se trata de medidas fundamentales, y algunas de ellas no son más que ajustes de detalle destinados a adaptar las normas a la evolución de las circunstancias económicas o de otra índole.

284. Cuando el procedimiento de adopción de decisiones se vuelve totalmente ineficaz y se crea una situación de "rigidez de los tratados", se hace más fuerte la tentación de llevar las

situaciones a otro procedimiento, que ha demostrado sus posibilidades de conducir, por lo menos, a una solución razonada. Ese otro procedimiento, en el contexto de la OMC, es, por supuesto, el sistema de solución de diferencias. Así, una relativa paralización o una profunda imposibilidad de avanzar puede llevar en los hechos a que ciertas cuestiones que deberían resolverse por un proceso diplomático o "legislativo" se remitan al sistema jurisdiccional, en situaciones que pueden no ser apropiadas para ese sistema. Del mismo modo, el bloqueo del consenso impulsa a los Miembros de la OMC "a llevar sus asuntos a otro ámbito", estableciendo acuerdos o instituciones al margen de la OMC, o a recurrir a otras técnicas de "geometría variable".

285. Los observadores afirman algunas veces que la decisión por consenso no representa un problema porque no ven muchas situaciones de bloqueo del consenso. Sin embargo, aunque no se produzca ese bloqueo, la conciencia de que el consenso es el único camino que existe lleva en ciertas situaciones a que los Miembros se abstengan de intentar siquiera promover cambios en la Organización. Por otra parte, casi todas las decisiones potenciales son objeto de una preparación informal anticipada, y no suelen pasar a una iniciativa formal en un órgano normativo mientras no están maduras para el consenso.

286. De este modo, diversos Miembros y observadores en la OMC han planteado la cuestión de lo que debería hacer la Organización con su "problema del consenso". Evidentemente, la votación constituye muy pocas veces, si en algún caso lo es, una alternativa conveniente, aunque en el texto del Acuerdo sobre la OMC se prevé la votación como solución de reserva (artículo IX) o, en algunos casos, como método de decisión. Como ya se indicó, la práctica seguida hasta ahora en la OMC ha consistido de manera bastante sistemática, aun en esos casos, en recurrir al consenso. Por otra

parte, la estructura de votación en la OMC puede ser manifiestamente injusta, dada la existencia de algunos grandes bloques de votos con que pueden contar algunas partes.

287. Existen otras objeciones prácticas a la idea de apartarse del consenso. Por ejemplo, cuando las negociaciones se llevan a cabo en el marco de un programa amplio comprendido en el todo único -como en el Programa de Doha para el Desarrollo- la ruptura de la práctica del consenso supondría negar ventajas tácticas e influencia a los excluidos. Algunos Miembros procuran bloquear los adelantos sobre posibles acuerdos que amplían el alcance del sistema de comercio porque carecen de medios para cumplir nuevos compromisos. Corresponde a los Miembros, en conjunto, el establecimiento de disposiciones y períodos de transición adecuados, así como un apoyo conveniente a la creación de la capacidad necesaria para el cumplimiento. Negar a un Miembro en esas condiciones su derecho de veto no sería una respuesta aceptable.

288. Teniendo presentes estos objetivos en conflicto, el Consejo Consultivo presenta dos recomendaciones. **En primer lugar, recomienda que los Miembros de la OMC realicen nuevos estudios serios de los problemas asociados al logro de consenso, a la luz de posibles distinciones que se podrían hacer respecto de determinados tipos de decisiones, como las cuestiones meramente procesales.**

289. **Como segunda recomendación en este contexto, el Consejo Consultivo insta a los Miembros de la OMC a que hagan lo necesario para que el Consejo General adopte una Declaración en el sentido de que un Miembro que se proponga bloquear una medida que cuenta con un apoyo consensual muy amplio sólo pueda bloquear ese consenso si declara por escrito, con inclusión de las razones invocadas, que la cuestión reviste para él un interés nacional vital.**

290. En última instancia, en el estado actual de las cosas, nadie puede quedar excluido de ninguna decisión; y así debe ser. Hay que afrontar el hecho de que ciertas cuestiones que revisten gran importancia para algunos participantes no siempre podrán avanzar rápidamente; y en algunos casos no podrán avanzar en absoluto. Esto puede ser frustrante, pero el multilateralismo nunca fue cosa fácil. Existen, sin embargo, posibilidades sistémicas y procesales que ofrecen los medios para aligerar la carga que supone el logro de progresos en la OMC. Es importante que la institución examine detenidamente estas y otras posibilidades. En realidad, con el avance de la globalización, la OMC se está convirtiendo en un laboratorio sin parangón para las negociaciones multilaterales. Por consiguiente, estas cuestiones deben examinarse con una perspectiva muy amplia.

D. GEOMETRÍA VARIABLE: DEJAR QUE LOS QUE QUIERAN AVANZAR PUEDAN HACERLO

291. Uno de los conjuntos de posibilidades se centra en la geometría variable para los compromisos contraídos en la OMC. En otras palabras, algunos Miembros pueden optar por asumir más o menos obligaciones -cuyo cumplimiento podrá, o no, exigirse en el mecanismo de solución de diferencias-. Un segundo campo digno de consideración -que no guarda una relación de exclusión recíproca con el primero- se refiere a procedimientos de gestión y de consulta más complejos.

292. “Geometría variable” es una expresión con la que se indica que las obligaciones varían para los distintos Miembros de la Organización. El GATT y la OMC han tenido siempre, en gran medida, ciertos elementos de geometría variable. Lo ilustran las listas de aranceles, servicios y contratación pública, basadas en principios de negociación ajustados a esos temas. El Acuerdo sobre la OMC prevé unos pocos Acuerdos “plurilaterales” (en

el sentido de facultativos, no vinculantes para todos), en su Anexo 4. Sin embargo, la regla del consenso hace difícil añadir nuevos Acuerdos a ese Anexo. El trato especial y diferenciado constituye una forma de geometría variable destinada a dar un reconocimiento especial a las necesidades de los países en desarrollo. Los Acuerdos regionales u otros Acuerdos previstos en el artículo XXIV del GATT constituyen otro ejemplo. (Véase el análisis que figura en el Capítulo 2.)

293. Establecer cierto grado de variación en las obligaciones para evitar los problemas del “sistema de talla única” presenta ventajas, así como dar oportunidades para la experimentación, la innovación y las medidas que son útiles pero no pueden alcanzarse en un contexto de tantos Miembros. Pero no cabe duda de que también hay inconvenientes.

294. En la Ronda Uruguay se hizo un gran esfuerzo para evitar una mayor fragmentación del sistema multilateral del comercio a través de los acuerdos con participación limitada (Acuerdos Plurilaterales) como los alcanzados hace tiempo en la Ronda de Tokio. El restablecimiento de dos o más categorías de Miembros de la OMC, cualquiera que sea la forma en que se haga, no es siempre una solución óptima para los problemas que plantea la ampliación del alcance de la institución, ni para profundizar los compromisos de liberalización de sus Miembros. En alguna medida la OMC sirve para dar a sus Miembros -sobre todo cuando los gobiernos hacen frente a una arraigada oposición interna o del sector privado- un estímulo y una orientación que los encaminen hacia alternativas políticas favorables al desarrollo y basadas en el mercado. Habida cuenta de ello, es preciso al menos volver a examinar otras soluciones distintas de los compromisos universales.

295. La Ronda de Tokio generó nueve acuerdos que sólo llegaron a ser suscriptos por un número limitado de miembros del GATT.

Fueron sobre todo los países desarrollados los que firmaron esos “Códigos”, que se referían principalmente a medidas no arancelarias, entre ellas los obstáculos técnicos al comercio, las medidas antidumping, las subvenciones y medidas compensatorias, la contratación pública, los regímenes de licencias de importación, la valoración en aduana, etc. Como resultado de la Ronda Uruguay, todos los Miembros de la OMC deben asumir todas las obligaciones establecidas en la mayoría de los Acuerdos de la OMC. Entre éstos figuraban versiones actualizadas de los Códigos de la Ronda de Tokio. Se establecieron plazos variados, y a veces muy dilatados, para facilitar la aplicación por los países en desarrollo. Aun así, muchos de los países más pobres tropezaron con dificultades para hacerlo, en especial respecto del Acuerdo sobre Valoración en Aduana.

296. En la práctica sólo quedan en vigencia en la OMC dos Acuerdos Plurilaterales: los que se refieren a la contratación pública y al comercio de aeronaves civiles. El primero ha sido suscripto sólo por una quinta parte de los Miembros, aproximadamente; el segundo, por muchos menos. Volver a emprender el camino plurilateral permitiría que los grupos de Miembros que así lo desearan asumieran compromisos sobre temas específicos en los que no hay probabilidades de concertar un acuerdo universal de contenido significativo. Todos los Miembros de la OMC podrían participar en las negociaciones y decidir posteriormente si firman y aplican el Acuerdo. Sin embargo, unos 63 Miembros de la OMC participan ahora en el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) añadido en 1996.

297. Ciertamente, el criterio plurilateral permitiría negociar compromisos más ambiciosos a los grupos de Miembros de la OMC que deseen hacerlo. Esos grupos podrían negociar un programa amplio o distintos temas por separado. ¿Qué ocurriría con los demás Miembros? Conforme a una de las propuestas, podrían

participar en la negociación de un acuerdo plurilateral, pero manteniendo la posibilidad de optar libremente por no participar en un resultado que consideren inaceptables. Otro criterio sería el de excluirlos de las negociaciones, pero darles la oportunidad de optar después por participar.

298. Es evidente que este criterio generaría divisiones y entrañaría una estructura de múltiples categorías de Miembros. Incluso cabría la posibilidad de que el sistema multilateral de comercio retrocediera en lugar de avanzar. Los que optasen por no participar podrían quedar rápidamente muy rezagados, o sentirse marginados, y no desempeñar papel alguno en la elaboración de compromisos a los que en última instancia deseen adherirse, o no tengan otra alternativa que hacerlo. Por lo tanto, las reglas conforme a las cuales se lleve a cabo cualquier negociación de este tipo en el futuro deben ser claras desde el principio y adecuadas a la institución. Ciertamente no deberían permitir que pequeños grupos de Miembros plantearan en la OMC cuestiones a las que se oponen, de forma firme y sistemática, partes sustanciales del resto de los Miembros.

299. Una de las ventajas de este criterio, sin embargo, podría consistir en disuadir a los Miembros más poderosos de la OMC de tomar otros caminos para lograr -o evitar- la liberalización del comercio con sus interlocutores comerciales. En particular, podría disminuir el atractivo de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales, en especial los que se alejan de las exigencias establecidas en la OMC.

300. El Consejo Consultivo, en consecuencia, aconseja reexaminar los posibles enfoques plurilaterales en lo que respecta a las negociaciones de la OMC, fuera del contexto de la Ronda de Doha. Debería prestarse una atención particularmente sensible a los problemas que se han indicado. Si hay una aceptación política del principio, se sugiere que se establezca

inicialmente un grupo de expertos para que examine las implicaciones técnicas y jurídicas y asesore al respecto.

E. EL MÉTODO DE “CONSIGNACIÓN EN LISTAS DEL AGCS”

301. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) estableció un nuevo método para la adopción de compromisos comerciales en el plano multilateral. En lo esencial, permite que cada Miembro de la OMC decida por sí mismo el ritmo con que ofrece el acceso a los mercados y el trato nacional respecto de determinadas actividades y sectores de servicios. Los compromisos se establecen por inclusión expresa; se contraen y se “consignan en listas” en una forma y a un ritmo que se ajustan a las prioridades de desarrollo y otros aspectos de la política nacional. De este modo, aunque todos los Miembros firmarían un acuerdo basado en tal método, los compromisos asumidos concretamente tendrían en gran medida carácter voluntario. Desde luego, los interlocutores comerciales podrían tratar de mejorar, mediante negociaciones, el nivel de los compromisos recíprocos.

302. La consignación en listas no puede resultar práctica en todos los campos. Es difícil de aplicar, por ejemplo, en esferas normativas como las medidas antidumping y las subvenciones. También existen otros inconvenientes. En particular, la multiplicidad de los compromisos de los distintos países puede resultar una complicación para los comerciantes e inversionistas que actúan a escala mundial. Sin perjuicio de ello, cualquier compromiso previsible y vinculante contraído en la OMC puede considerarse preferible a la inexistencia de todo compromiso y al cambio permanente de las condiciones de los mercados o de las regulaciones. Por otra parte, como ocurre en el AGCS, algunas disposiciones de tales acuerdos pueden ser de aplicación general: por ejemplo, los referentes al trato de la nación más favorecida y la transparencia.

303. También se argumentará que el método de consignación en listas por inclusión expresa es demasiado poco ambicioso y, en consecuencia, de escasa repercusión comercial. Existen otros mecanismos posibles: el más obvio es el método “de exclusión expresa”, en que todo queda abarcado por todas las disciplinas, salvo cuando se identifiquen y consignent en listas determinadas políticas y actividades. Esto, sin embargo, nos retrotrae a un conjunto de obligaciones más oneroso, que para los países más pobres puede ser difícil de evaluar y cumplir.

304. **En determinadas circunstancias, un método como el del AGCS sería una alternativa apropiada -al elaborar nuevas disciplinas- a una negociación plurilateral. En consecuencia, aconsejamos que se continúen investigando juntos estos dos conceptos.**

F. LA ADAPTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE LOS MIEMBROS MÁS POBRES DE LA OMC

305. La reciente preocupación con respecto a las negociaciones sobre el acceso a los mercados y la ampliación del alcance de la OMC a nuevas esferas han tendido a concentrarse en las posibilidades que tienen los países menos adelantados de beneficiarse por su calidad de Miembros y de asumir nuevos compromisos. La experiencia de algunos de esos países en la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay -aunque con períodos de transición prolongados y, muchas veces, niveles de compromiso más bajos- demuestra la validez de algunos aspectos de esa preocupación. Dado que al menos algunas cargas de cumplimiento adicionales de las nuevas obligaciones en el marco de la OMC convenidas en la Roda de Doha pesarán considerablemente a sus Miembros menos adelantados, cabe preguntarse si existe algún método que se centre en ellos específicamente.

306. Desde luego, gran parte de la respuesta, en sus aspectos más generales, tomará la forma de mayores esfuerzos de asistencia técnica y creación de capacidad orientados específicamente al cumplimiento de las nuevas obliga-

ciones. Existen argumentos muy sólidos a favor de que se les reconozca contractualmente a los países menos adelantados el derecho a recibir apoyo para la creación de capacidad a fin de aplicar los nuevos compromisos contraídos en la OMC. No basta que los Miembros adelantados simplemente manifiesten su intención política de prestar apoyo: el apoyo debería ser parte integrante de los nuevos acuerdos.

307. También se supone que seguirán otorgándose a los Miembros más pobres de la OMC períodos de transición prolongados y, cuando proceda, niveles de obligación más bajos.

¿Debería examinarse la posibilidad de aplicar criterios más radicales?

308. Uno de esos criterios consistiría en reconocer que los países menos adelantados, lamentablemente, son insignificantes desde el punto de vista del comercio mundial (aun colectivamente), y ofrecerles los amplios beneficios de la condición de Miembros de la OMC sin exigirles ninguna de las obligaciones que esta condición entraña. De todos modos, los Miembros de la OMC que otorgan beneficios comerciales a los PMA lo hacen actualmente exigiendo poco o nada a cambio de ello. La Parte IV del GATT y la Cláusula de Habilitación establecen el principio de no reciprocidad en las negociaciones comerciales de la OMC y en el otorgamiento de preferencias, como ya se ha analizado detenidamente en el capítulo II.

309. Sin embargo, sería un error llegar al extremo de suprimir todas las obligaciones de los países menos adelantados. La condición de Miembro de la OMC supone el reconocimiento por los gobiernos de que mercados internos más abiertos y que ofrezcan condiciones favorables a las inversiones crean comercio y generan desarrollo. Más importante desde el punto de vista práctico es que la condición de Miembros de la OMC tiene por objeto presionar a los gobiernos -a todos los gobiernos- para que se acerquen a regímenes comerciales competitivos, no para que se alejen de esos regímenes.

310. Es evidente que un número importante de gobiernos de PMA se esfuerza activamente por aprovechar las disciplinas de la OMC para lograr reformas internas e integrar a sus países en la economía comercial mundial. Es evidente que las naciones que deseen mantener niveles muy altos de protección general de sus mercados y regímenes reglamentarios paralizantes o corruptos, y que no tengan propósito alguno de utilizar las obligaciones de la OMC para impulsar reformas internas orientadas al desarrollo, habrán de extraer beneficios mínimos de su condición de Miembros. Pero si existen tales naciones, sólo son una ínfima minoría. La mayoría, en algún momento, si no ahora, aprovechará su condición de Miembro en sentido constructivo y creativo. Suprimir hasta la

mínima obligación no acelerará la realización de los cambios políticos que promuevan el desarrollo y fomenten la integración en la economía mundial. Tal medida privaría también a los PMA de la escasa influencia que actualmente tienen en las negociaciones de la OMC.

311. El Consejo Consultivo aconseja que, siempre que sea posible, los nuevos acuerdos que se alcancen en la OMC en el futuro, contengan disposiciones que prevean un derecho contractual, incluidas las disposiciones necesarias para la financiación, que permita a los países menos adelantados recibir ayuda apropiada y suficiente en materia de asistencia técnica y creación de capacidad para el cumplimiento de las nuevas obligaciones.



CAPÍTULO VIII

Una institución orientada hacia la búsqueda de resultados: reforzamiento político y proceso eficiente

312. En el capítulo precedente se explicó que, aunque no eran opciones enteramente deseables, quizá fuera menester examinar más a fondo nuevos enfoques en materia de adopción de decisiones y algún grado de geometría variable en las negociaciones y, por tanto, en la estructura jurídica de la OMC. Al mismo tiempo, varios enfoques menos radicales podrían ayudar a facilitar el consenso y el proceso de las negociaciones. Esto se refiere a las estructuras integradas por delegados y los mecanismos de consultas de la institución. Aunque el hacer juegos malabares con la estructura y el proceso no resolverá las diferencias de fondo fundamentales, es indudable que hay posibilidades de alcanzar una mayor eficiencia, una toma de conciencia más profunda en el ámbito político y económico y un mayor nivel de participación en una gran parte de la labor de la OMC.

A. HACER ADELANTAR LAS NEGOCIACIONES EN UNA ORGANIZACIÓN “DIRIGIDA POR LOS MIEMBROS”

313. Un punto de partida es el concepto de que la OMC es una “Organización dirigida por los Miembros”. Aunque la OMC no está más dirigida por sus Miembros que el GATT, la reafirmación de que la dirección está a cargo de los Miembros en el funcionamiento de la OMC, especialmente desde la conclusión de la Ronda Uruguay, refleja un significativo cambio de actitud. En parte es una respuesta a las críticas recibidas del exterior. La imagen de la OMC como grupo de personas anónimas, herméticas y vestidas de gris que dictan a puerta cerrada el futuro de países enteros fue siempre peregrina. No obstante, ha sido importante demostrar la verdad, es decir que sólo los gobiernos dirigen el órgano comercial y son responsables de sus decisiones.

314. Una desventaja de ser una organización “dirigida por los Miembros” ha sido una cierta disminución del papel de la Secretaría de la OMC, que anteriormente había ayudado a proporcionar un claro sentido de dirección al

sistema. A nivel práctico, la Secretaría siempre ha tenido la capacidad de sugerir propuestas creativas en los procesos de negociación del GATT y de la OMC. Lamentablemente, es una capacidad que a veces parece menos bien acogida ahora que antes (véase el capítulo IX). Esto representa una desventaja para los Miembros cuando su labor tropieza con dificultades.

315. No obstante, la facilitación de las negociaciones también exige medidas más prácticas a nivel organizativo. La OMC necesita ser eficiente, resuelta y operar sin exclusiones en sus deliberaciones, estar en sintonía con el mundo exterior y gozar de confianza. Los cambios estructurales de su organización no pueden por sí solos alcanzar estas metas. Los órganos integrados por delegados que existen actualmente reflejan en gran medida la estructura de negociación creada para la Ronda Uruguay. Es posible que sigan siendo apropiados. Sin embargo, se los debería volver a examinar a la luz de la necesidad de racionalizar la actividad ordinaria y reducir las cargas que pesan sobre las delegaciones pequeñas. Al mismo tiempo, hay nuevos niveles de compromiso político y de mecanismos de consulta de alto nivel que servirían para dar impulso y dirección a los procesos de negociación.

B. ES NECESARIO REFORZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

316. Resulta sorprendente que, en una institución a la que los dirigentes políticos reivindican en todos los ámbitos como su principal vehículo para la elaboración de políticas comerciales, la participación política regular, directa y formal en la OMC sea mínima: una vez cada dos años en las reuniones ministeriales y, aparte de eso, sólo cuando una crisis se cierne en el horizonte. Pese a las afirmaciones en sentido contrario, los ministros a menudo dedican mucho más tiempo a tratar el comercio bilateral y regional que a velar por que el sistema multilateral logre resultados dignos

de mención. Al mismo tiempo, la experiencia reciente indica que sólo la participación directa de los dirigentes políticos puede brindar el espacio y la urgencia para el logro de cambios de posición significativos. La política comercial ha alcanzado un carácter tan político que, en términos globales, los delegados con base en Ginebra raras veces parecen tener la flexibilidad, incluso en cuestiones bastante rutinarias, para hacer avanzar el proceso de negociación. En lo cotidiano, la OMC ha llegado a parecerse demasiado a una tertulia.

317. Los períodos de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebran actualmente cada dos años. Esta frecuencia es demasiado reducida y no está en consonancia con lo que sucede en otros importantes órganos internacionales. Los ministros se deberían reunir anualmente. No se les debería exigir que se ocupen de programas prolongados y concierten acuerdos innovadores en cada ocasión. Es necesario desmitificar las reuniones ministeriales y reducir las expectativas que éstas generan; deberían parecerse más a las reuniones ministeriales anuales de la OCDE o a las del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aparte de los períodos de negociación clave, el programa no debería requerir más que el examen de la situación del sistema de comercio, junto con cualquier decisión ordinaria que sea menester adoptar a nivel ministerial. La preparación debería ser sencilla, y el objetivo esencial consistiría en reunir a todos los ministros de la OMC para que tuvieran la oportunidad de plantear sus prioridades y problemas comerciales directamente frente a la comunidad internacional.

318. Para ayudar a que los ministros participen de manera sistemática -aparte las reuniones anuales- el Director General debería informar a los ministros cada seis meses sobre los acontecimientos fundamentales de la OMC, por escrito y de forma breve, pública y franca. El propósito sería mantener la participación y el interés políticos y enviar los mensajes adecuados de forma oportuna.

319. Aunque los ministros de comercio, agricultura, y quizá de economía, deberían participar periódicamente en la marcha de la OMC, el sistema necesita el apoyo de los niveles más elevados. Los dirigentes políticos deben indicar sus expectativas respecto de la OMC en un amplio contexto político, social y económico. Se debería celebrar una cumbre de dirigentes mundiales -a nivel de Jefes de Gobierno- en la OMC cada cinco años. Esta reunión serviría para reforzar el compromiso con el sistema multilateral de comercio. Ofrecería una forma para que los Jefes de Gobierno expresaran sus preocupaciones y también serviría para dar una orientación a la labor futura y, cuando correspondiera, para establecer un programa para nuevas negociaciones.

320. Por consiguiente, el Consejo Consultivo recomienda que los períodos de sesiones ministeriales de la OMC se celebren normalmente cada año; que se pida al Director General que informe a los ministros por escrito cada seis meses; y que se celebre una Cumbre de Líderes Mundiales de la OMC cada cinco años.

C. LAS AUTORIDADES SUPERIORES RESPONSABLES SE DEBERÍAN REUNIR EN GINEBRA CON MAYOR FRECUENCIA

321. Aparte de las épocas en que las negociaciones son particularmente intensas, las autoridades superiores responsables de las capitales vienen a Ginebra muy pocas veces. Aunque muchos funcionarios encargados del comercio se reúnen en un contexto regional o bilateral, raras veces lo hacen a nivel multilateral. Esto significa una pérdida para el sistema. Ello es especialmente así en el caso de los funcionarios de países en desarrollo que pertenecen a ministerios de comercio, agricultura, desarrollo y planificación, que con frecuencia no disponen de financiación para visitas periódicas. Son precisamente estos funcionarios quienes se beneficiarían en mayor medida si trabajaran más extensamente en Ginebra. Son también estos

funcionarios quienes podrían contribuir a que los procesos en la OMC fueran más eficaces y al mantenimiento de posiciones que estuvieran plenamente en sintonía con las que existen en las capitales. Es absolutamente crucial para todos los Miembros que haya coherencia y coordinación entre las posiciones adoptadas en Ginebra y las políticas gubernamentales sobre el terreno, especialmente en el contexto de la reforma de la reglamentación económica y la liberalización de los mercados. Para que los países pobres obtengan los máximos beneficios de su participación en la OMC deben estar presentes de manera plena y regular en Ginebra, y especialmente sus funcionarios superiores.

322. Se podría alentar a los funcionarios superiores, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo a que asistieran a las reuniones del Consejo General cada tres o cada seis meses. Las sesiones del Consejo se podrían prolongar específicamente para que esos funcionarios procedentes de las capitales examinaran la evolución general de los acontecimientos. Sería necesaria una financiación adecuada para los representantes de países menos adelantados.

323. Un enfoque alternativo sería la creación de un órgano específico para dar cabida a la participación de los funcionarios superiores en Ginebra. Una posibilidad es el establecimiento de un órgano consultivo de alto nivel. Un grupo así existió durante muchos años en el GATT y en general se consideró que resultaba útil. En el caso de la OMC, se podría diseñar un órgano consultivo a nivel ministerial o de funcionarios superiores, o de ambos. En el máximo nivel, podría ser razonable sustituir el formato "mini-ministerial" informal, que ha suscitado críticas y a menudo es ineficaz.

324. Un órgano consultivo no tendría facultades ejecutivas ni de negociación. Celebraría reuniones periódicas para examinar el entorno político y económico, así como las cuestiones coyunturales. Cuando fuera apropiado, trataría

de dar cierta orientación política a los negociadores. Sobre todo, brindaría el contexto político y económico a los procedimientos de la OMC en Ginebra, no exentos a veces de cierta insularidad. Esta propuesta está en clara consonancia con nuestra opinión, expresada en el capítulo IV, de que el mandato del Director General sobre la coherencia en la formulación de la política económica a escala internacional debe ser ahora profundizado y ampliado.

325. ¿Cuál sería la composición de un órgano de este tipo? Resulta claro que, para ser eficaz, su composición tendría que ser limitada: un máximo absoluto de 30 miembros. Algunos importantes países comerciantes serían inevitablemente miembros permanentes. No obstante, la mayoría de los puestos se adjudicarían de forma rotatoria, por ejemplo con arreglo a zonas geográficas, acuerdos comerciales regionales o bien de grupos mixtos como los que están representados en los directorios ejecutivos del FMI y el Banco Mundial. Cualquiera sea la solución, la combinación de frecuencia de reuniones y participación debería permitir una participación máxima de todos los Miembros, y especialmente de los países menos adelantados.

326. El órgano consultivo se limitaría a representantes procedentes de las capitales, quizá acompañados por embajadores con base en Ginebra. Sería convocado y presidido por el Director General, que tendría la obligación de informar a la totalidad de los Miembros sobre el procedimiento detallado. No obstante, una opción posible, aunque limitaría el derecho de intervenir a los miembros actuales del órgano, sería celebrar sesiones con un formato en el que pudieran tener una presencia observadora todos los demás Miembros.⁴⁵

327. El Consejo Consultivo aconseja que se establezca un órgano consultivo integrado por funcionarios superiores que sea presidido y convocado por el Director General y que se reúna cada tres o cada seis meses. La composición de este órgano debería ser limitada,

⁴⁵ Tal vez valga la pena señalar que en las reuniones del "Grupo Consultivo de los Dieciocho" del GATT los Estados miembros de la Unión Europea estaban presentes pero no intervenían, dejando como portavoz al representante de la Comisión de las CE. Así ocurre también, en la mayor parte de los casos, con la representación de las CE en los órganos de la OMC.

e integrada en parte de forma rotatoria. Se deberían aportar fondos para asegurar que los funcionarios superiores de las capitales de países en desarrollo puedan asistir. Cuando sea necesario, el órgano consultivo podría reunirse, total o parcialmente, a nivel ministerial.

D. CONSEGUIR QUE LAS REUNIONES MINISTERIALES SEAN MÁS EFICIENTES Y PRODUCTIVAS

328. Como ya se ha sugerido, las reuniones ministeriales deberían tener una mayor periodicidad y habitualidad. Esto no significa que sean incapaces de realizar una labor eficaz y productiva. En ocasiones, será menester que adopten decisiones importantes, en particular en el contexto de hacer avanzar las rondas de negociación en gran escala. Se han esgrimido muchas críticas sobre la realización de las recientes Conferencias Ministeriales en cuanto a su proceso y organización.

329. No creemos que un conjunto de reglas inflexibles para la realización y preparación de las Conferencias Ministeriales sea la respuesta. Por el contrario, el Presidente de la reunión y el Director General, en consulta con los Miembros, debería conservar la máxima libertad para adaptar el procedimiento a las circunstancias, en los límites de las reglas en vigor. No obstante, al parecer hay una grave falta de sincronización entre el proceso preparatorio en Ginebra y el comienzo de la reunión ministerial. Hay un desajuste entre las negociaciones oficiales/diplomáticas y el proceso ministerial que, demasiado a menudo, necesita para el reajuste dos o incluso tres días de los cinco días que tiene el período de sesiones ministerial.

330. Habiendo ya propuesto la creación de un órgano consultivo integrado por funcionarios superiores, propondríamos además que ese órgano se reuniera inmediatamente antes de las reuniones ministeriales para facilitar la labor de transición de trabajos entre los dos niveles.

331. Se deberían considerar varias posibilidades. Para comenzar, el Director General y el Presidente del Consejo General deberían establecer una estrecha relación de trabajo con el Presidente de la reunión en una fase inicial. En segundo lugar, cuando resulte claro que la reunión tendrá que abarcar un extenso programa de cuestiones de negociación, se debería reforzar la práctica de designar "facilitadores". En particular, las designaciones se deberían anunciar con un adelanto suficiente para que los facilitadores puedan actuar casi inmediatamente después de la convocación de la reunión, aunque no excesivamente pronto, lo que podría reducir su participación en las etapas finales del proceso preparatorio en Ginebra. A las personas elegidas se les debería asignar cuestiones de negociación en las que no tengan ningún interés nacional. Y deberían ser personas que suscitaran un amplio respeto. Aparte de esto, las designaciones deberían quedar a criterio del Presidente y del Director General y no deberían ser objeto de otro proceso de negociación.

332. Se ha argumentado que el Director General debería presidir los períodos de sesiones ministeriales. Evidentemente, esta es una opción. **No obstante, el punto fundamental en el que insistimos es que el Director General y la Secretaría deberían tener capacidad y autoridad para estar en el centro de las negociaciones de las reuniones ministeriales. No sólo los Directores Generales Adjuntos y los Directores de División deberían trabajar estrechamente junto con los facilitadores en todo el procedimiento, sino que cabría esperar que hicieran propuestas que contribuyeran a llegar a un consenso, y se les debería alentar en este sentido.** Esto significa que la Secretaría tendría un papel de mayor firmeza, que exigiría que todo el personal de la OMC demostrara continuamente su neutralidad y buena fe.

E. REPRESENTACIÓN REGIONAL Y COORDINACIÓN

333. Una última mejora en materia de organización que permitiría racionalizar una parte de la actividad negociadora en Ginebra sería la ampliación de la coordinación con las agrupaciones regionales. Algunos grupos existentes -por ejemplo, el Grupo Africano y el Grupo ACP- son grandes y difíciles de manejar y abarcan amplias variaciones en materia de desarrollo económico e intereses comerciales. Los grupos basados en acuerdos regionales de comercio y otras configuraciones podrían ser más eficaces, aunque se comprende que muchos Miembros de la OMC sólo tienen vínculos muy débiles, o ninguno, con estos acuerdos. Los grupos basados en cuestiones o productos básicos únicos también pueden tener un impacto significativo.

334. No obstante, en términos generales y con casi 150 Miembros, la labor de la OMC y especialmente sus procesos de negociación sólo pueden beneficiarse de una mejor coordinación entre los países que tienen intereses similares. Como se ha demostrado en algunas negociaciones comerciales regionales -por ejemplo, los Estados de América Central en las conversaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas- los grupos de economías más pequeñas que carecen de capacidad de negociación algunas veces se pueden reforzar

mutuamente distribuyéndose entre sí determinados temas de negociación.

335. Esta cuestión guarda especial relación con las reuniones de acceso limitado (“de la sala verde”) convocadas por el Director General y/o el Presidente del Consejo General. Estas reuniones son necesarias y apropiadas para construir la base de un consenso más amplio en las negociaciones. En los últimos años se han realizado progresos considerables en lo tocante a esas consultas informales. Se actúa con más cuidado para que esas reuniones sean equilibradas y representativas y que haya que rendir cuentas sobre ellas. Deberíamos, sobre la base de estos progresos, lograr una transparencia, una representatividad y una responsabilización aún mayores. Evidentemente, una opción posible es crear una estructura basada en la representación de los acuerdos comerciales regionales y otros grupos regionales. De cualquier modo que se haga, la función de informar a los países que no participan en cualquier reunión de acceso limitado por parte de los participantes debe ser sólida y plenamente transparente.

336. El Consejo Consultivo recomienda que el Director General estudie con los grupos pertinentes las posibilidades de aumentar la coordinación y la representación de grupos en reuniones restringidas y el apoyo que la Secretaría podría proporcionar a esos grupos.



CAPÍTULO IX

El papel del Director General y de la Secretaría

337. La Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, que tiene poco más de 600 funcionarios (a los que normalmente hay que sumar 100 a 150 funcionarios supernumerarios), es una de las más pequeñas entre las principales instituciones internacionales. Dada su importancia, es probablemente la que cuenta con menos fondos. Ha tenido tradicionalmente un personal altamente calificado, dedicado a su misión y ampliamente respetado. El personal profesional, con base en la única oficina de la OMC en Ginebra, combina las capacidades de economistas, abogados, expertos en políticas comerciales y otros especialistas que constituyen una memoria institucional para los delegados y una inagotable fuente de asesoramiento para un conjunto de colectivos cada vez más diversos, que incluyen gobiernos, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones intergubernamentales. Estos profesionales prestan servicios a los órganos de la OMC integrados por delegados, presentan la institución al mundo exterior y suministran cada vez más asistencia técnica a los países en desarrollo.

338. La Secretaría sigue gozando, con toda razón, de buena opinión. No obstante, desde hace unos años la confianza mutua entre las delegaciones y el personal de la OMC ha sido menos evidente que en el pasado. Ciertamente, los empleados de la OMC han estado disconformes con sus condiciones de servicio y esto ha sido un factor agravante. Este tema no forma parte del presente informe. Al parecer, el problema más grave reside en la opinión de que, en una "organización dirigida por los Miembros", la función de la Secretaría debe ser únicamente de apoyo, y no de iniciativa y ni siquiera de defensa institucional del sistema de la OMC. Como nos hemos visto inducidos a comentar en el capítulo precedente, los principales perdedores de esta actitud son los propios Miembros de la OMC.

A. LA SECRETARÍA GOZA DE BUENA OPINIÓN, PERO HAY PREOCUPACIONES

339. En la práctica, la Secretaría sigue contribuyendo silenciosamente, de manera general y efectiva, a la labor de los órganos de la OMC integrados por delegados. No obstante, suscita preocupación el hecho de que un papel más retraído y reducido pueda estar dando lugar a que la OMC pierda eficiencia. Además, la ausencia de una voz enérgica y coherente de la Secretaría deja un vacío que es ocupado por mensajes públicos variados -y algunas veces sumamente engañosos- acerca de la naturaleza, los objetivos y las actividades del sistema multilateral de comercio. Despierta más preocupación la tendencia a que otras instituciones internacionales llenen el vacío, no siempre de una manera útil para el sistema. Quienes propugnan un papel meramente pasivo para la Secretaría pueden encontrarse con que la influencia de ésta en el debate sobre el comercio se ve así reducida y no realizada. En el caso de algunos gobiernos y, por cierto, de algunas organizaciones no gubernamentales, es probable que éste sea precisamente el objetivo. Si fuera así, se trata de un criterio extremadamente corto de miras.

340. No obstante, el estatus de la Secretaría se reconoce en el Acuerdo de Marrakech: "Los Miembros de la OMC respetarán el carácter internacional de las funciones del Director General y del personal de la Secretaría y no tratarán de influir sobre ellos en el cumplimiento de sus deberes." Resulta a todas luces claro que no se ha pretendido que la función de la Secretaría fuera simplemente la de prestar servicios a los comités y consejos de la OMC. Existe, sin duda, el deber de ayudar a asegurar que el sistema de la OMC funcione eficientemente, sea adecuadamente comprendido y cumpla su mandato.

341. Está claro que la Secretaría tiene un deber de neutralidad, atención y respeto absolutos en todo lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los Miembros. La Secretaría no puede tomar decisiones ni actuar de manera que perjudique esos derechos y obligaciones. No obstante, como se explica infra, la Secretaría tiene una responsabilidad paralela, como custodio del sistema -"custodio de los tratados" podría ser una expresión adecuada-, de actuar en el interés común de los Miembros.

B. AHORA SE DEBERÍA ACLARAR EL PAPEL DEL DIRECTOR GENERAL

342. El papel del Director General no se define en el Acuerdo de Marrakech. En el párrafo 2 del artículo VI se establece que la Conferencia Ministerial nombrará al Director General y "adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones de servicio y la duración del mandato..." Aparte de la determinación de las condiciones de servicio, esta prescripción nunca se ha cumplido; quizá ahora se debería cumplir.

343. ¿Es la falta de una descripción de funciones una desventaja? No cabe duda de que debido a ello la oficina depende excesivamente del humor político predominante, y a menudo muy cambiante, de los Miembros y no de los intereses a largo plazo de la institución. Como respuesta, los Directores Generales han considerado que cada vez más su papel es el de vocero internacional y de ejecutivo de comercialización. Esto significa que ha de viajar mucho con frecuencia: los contactos regulares con dirigentes políticos en las capitales, si bien a menudo resultan útiles, han reducido la presencia y el papel desempeñado en Ginebra. Esto representa un importante cambio de acento y ha debilitado el concepto de liderazgo del sistema como noción distinta de la dirección de la Secretaría. En efecto, en períodos anteriores los Directores Generales del GATT eran a veces considerados virtualmente como líderes

espirituales del sistema. Sus palabras tenían un peso considerable en los asuntos sustantivos y en la dirección de la institución.

344. Ningún enfoque del papel de Director General es necesariamente el que corresponde exactamente a las circunstancias actuales. No obstante, se ha de reconocer que, si el jefe de la Organización se reduce a ser un vocero y un defensor internacional del libre comercio, es muy improbable que tenga un gran impacto a nivel diplomático y de negociación en Ginebra. Por lo demás, el desequilibrio en las actividades del Director General puede generar un desajuste entre el aparente apoyo político de alto nivel para el compromiso activo y el movimiento ofrecido en las capitales y el mantenimiento de posiciones de negociación inflexibles en Ginebra. Esto aumenta la impresión de que tanto el papel de Director General como los procesos diplomáticos que se llevan a cabo en Ginebra son ineficaces.

345. También hay un papel para el Director General en los órganos de la OMC integrados por delegados. Tradicionalmente, el Director General ha presidido el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) -en algunos casos a título meramente personal- durante las rondas comerciales, y lo hace actualmente en la Ronda de Doha. Esta práctica debería seguir. Dada la continuidad y neutralidad que puede aportar el jefe de la Secretaría, su función de Presidente podría extenderse a otros comités y consejos, según fuese procedente y necesario, como ocurrió en el pasado. Se podría considerar que el Director General debe presidir el Consejo General. En cualquier caso, como el Director General representa la memoria institucional y la autoridad de la OMC, las delegaciones no deberían vacilar en recurrir a él como "amigable componedor" y también para solicitar su asesoramiento en materia de procedimiento y de precedentes. Esto es también así en el contexto de las posibles funciones esbozadas para el Director General en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

346. Por último, está la cuestión del deber del Director General de gestionar la Secretaría. En los últimos años, se ha observado una tendencia hacia la microgestión a cargo de los Miembros, en particular por conducto del Comité de Asuntos Presupuestarios. Aunque los Miembros siempre ejercerán la supervisión de los gastos globales mediante las líneas generales del presupuesto, resulta debilitante para la Organización y desalentador para el personal que la supervisión se convierta en la injerencia detallada en la administración. El Director General debe tener un derecho independiente a gestionar, si bien dentro de los límites de un presupuesto. La confirmación de ese derecho, estipulándose por escrito las “facultades y deberes” del Director General, sería un valioso paso adelante.

347. En consecuencia, el Consejo Consultivo recomienda que, como requiere el Acuerdo de Marrakech, las “facultades y deberes” del Director General sean enunciadas ahora claramente por el Consejo General, basándose en parte en el asesoramiento del actual Director General y de sus predecesores.

C. DESIGNACIÓN DEL MEJOR CANDIDATO COMO DIRECTOR GENERAL

348. Naturalmente, la capacidad del Director General para dar refuerzo a la labor de las delegaciones depende de la calidad de la Secretaría y también de sus antecedentes personales. El contraste de percepciones sobre los objetivos de la jefatura de la Secretaría de la OMC ha afectado claramente a las opiniones de los Miembros respecto de las calificaciones requeridas para los candidatos a ese puesto. ¿Deben buscar alguien con un alto perfil político o alguien que posea un conocimiento detallado y tecnocrático de la institución (una combinación de ambos es una especie rara)? Como se analiza más abajo, si predomina el acento en la experiencia y el perfil políticos, esto puede tener consecuencias para las designaciones realizadas por debajo del nivel de Director General.

349. Existe la urgente necesidad de aportar racionalidad al procedimiento para la designación del Director General y sus adjuntos. El evitar una elección difícil entre dos candidatos ventajosos mediante designaciones consecutivas de tres años no es un procedimiento aceptable ni viable. La adopción de este método en 1999 no fue equitativa para los dos más recientes titulares del cargo y no fue útil para la OMC. Toda persona, aunque tenga gran experiencia e información, necesita tiempo para adaptarse y ser eficaz en este puesto singular.

350. Los procedimientos adoptados por el Consejo General para la designación de los Directores Generales fueron un paso en la dirección correcta y se están poniendo a prueba actualmente. Comprenden la designación por un período de cuatro años, renovable por otros cuatro, mecanismo con el cual el Comité Consultivo está plenamente de acuerdo. A fin de demostrar la más amplia aceptabilidad posible del candidato que obtenga el puesto, y a pesar de que el procedimiento permite el voto como último recurso, se debería evitar la votación. Esto es particularmente recomendable cuando claramente un candidato está cerca de obtener un apoyo consensuado.

351. La clave reside menos en el procedimiento que en la aceptación política de los beneficios de designar al mejor candidato, que tenga las calificaciones apropiadas. Esto también depende en parte de una definición correcta del papel del Director General, pero también requiere una actitud más realista y responsable de los Miembros. La secuencia regional no es una prioridad más importante que la calidad. Tampoco lo es el respaldar a un candidato nacional o regional con vistas a tener una recepción comprensiva en la oficina del Director General. La realidad es más bien la opuesta. Todo candidato designado que tenga calidad y credibilidad debe distanciarse claramente de las asociaciones del pasado, incluido el origen geográfico. Las ventajas de apoyar a un candidato que obtenga el puesto pueden incluir algún prestigio internacional a corto plazo, pero nunca favores ni beneficios sustanciales.

352. **Por estas razones, el Consejo Consultivo es partidario del abandono del acuerdo que permite que los Miembros de la OMC sólo presenten candidatos que sean nacionales de sus respectivos países, o que exige que los candidatos tengan el respaldo de sus respectivos gobiernos. En rigor, sería más lógico desautorizar completamente estas propuestas de candidatos nacionales. Se debería evitar toda tendencia a la alternancia entre países en desarrollo y países desarrollados y toda secuencia regional. De igual modo, favoreceríamos la reducción de la intensidad de las “campañas” de los candidatos. Valdría la pena examinar más a fondo otra opción que exigiera llevar a cabo una búsqueda independiente inicial de los candidatos apropiados.**

353. **El Consejo Consultivo apoya plenamente la posición de que la competencia técnica y la experiencia adecuada deberían ser requisitos previos para la designación de los Directores Generales.**

D. UN NUEVO ENFOQUE DE LA GESTIÓN Y DE LOS DIRECTORES GENERALES ADJUNTOS

354. Desde el establecimiento de la OMC, se ha convertido en práctica que el Director General designe cuatro adjuntos. Casi nunca se ha reflexionado seriamente sobre ese número; la opinión predominante a tendido a ser que permitía cierto equilibrio geográfico en los niveles más altos de la Secretaría. No es de ningún modo claro que sean necesarios más de dos adjuntos, especialmente si se tiene en cuenta el elevado número de Directores de División que podrían informar directamente y de forma apropiada al Director General.

355. No obstante, el número óptimo de adjuntos depende en gran medida de lo que los Miembros esperan de la Secretaría. Si los gobiernos desean una Secretaría pasiva y un Director General que actúe sobre todo como viajante de comercio de la OMC, hay escasas razones para designar cuatro, tres o incluso dos

adjuntos. **Si el Director General ha de ser una figura política de alto prestigio que pase un tiempo considerable fuera de Ginebra, podría ser conveniente otra configuración. Ésta consistiría en la designación de un único adjunto, que sería el equivalente de un director ejecutivo. Este adjunto dirigiría la Secretaría y tendría una responsabilidad de primera línea en las relaciones entre la Secretaría y las delegaciones en Ginebra. Este adjunto de alto nivel estaría también en situación de presidir los consejos y comités, celebrar consultas y sustituir al Director General cuando fuera necesario.**

356. Alternativamente, si los Miembros desean una Secretaría activa, innovadora y plenamente comprometida se podrían justificar dos o, como máximo, tres adjuntos; si fueran tres, uno de ellos podría desempeñar la función de director ejecutivo, en función de sus antecedentes y los deseos del Director General. **En cualquier caso, la determinación de la fórmula final debe seguir siendo una prerrogativa del Director General.**

357. **Cualquiera que sea el enfoque que se adopte sobre los niveles superiores de la Secretaría, debería hacer posible que se establezca una estructura y una cultura de gestión muy reforzadas.** La insatisfacción del personal tiene dos causas principales. Una de ellas es una estructura administrativa que revela atonía y falta de voluntad de desarrollar un enfoque institucional y de responsabilidad compartida en las prácticas de trabajo. En los últimos años se han introducido varias técnicas de gestión, con diverso grado de éxito. Lo que parece faltar es un sentido de comunidad y una visión institucional. Es posible que la Secretaría sea pequeña en comparación con otros organismos internacionales, pero de todos modos la institución es importante. Si sus funcionarios no pueden ver claramente cuales son sus papeles dentro de una cultura de gestión bien definida, sus esfuerzos seguirán estando escindidos y a menudo no les producirán satisfacción.

358. Una segunda causa de la insatisfacción del personal ha sido evidentemente la remuneración y otras condiciones de servicio. Aunque la renuencia de los Miembros a aumentar los niveles de remuneración pueda mantenerse, deben estar atentos a mantener condiciones que atraigan y retengan a los mejores. Nunca faltarán candidatos para cubrir las escasas vacantes, pero los Miembros deben trazar una distinción entre cantidad y calidad. Por igual razón, deben abstenerse de interferir en los procedimientos de contratación en nombre del equilibrio geográfico o de cualquier otro criterio distinto de la calificación, la idoneidad y el posible rendimiento. Esto no significa sostener que el equilibrio no es algo valioso, aunque sólo fuera por el hecho de que los representantes necesitan sentirse cómodos cuando buscan la ayuda o el asesoramiento de la Secretaría. Sin embargo, no hay ninguna razón para creer que no se alcanzará un razonable equilibrio geográfico e idiomático sobre la base de contratar a los mejores candidatos, sin la intromisión de los gobiernos o las delegaciones.

E. LA SECRETARÍA EN UNA ORGANIZACIÓN “DIRIGIDA POR LOS MIEMBROS”

359. Una tercera fuente de tensión ha sido la reafirmación del principio de la OMC como “organización dirigida por los Miembros”. ¿Qué significa la enérgica insistencia en este principio para el Director General y la Secretaría? ¿De qué manera afecta al estatus público y a la presentación del sistema multilateral de comercio?

360. Una organización dirigida por los Miembros es un concepto valioso en términos de aceptación política en las capitales, siempre que el vehículo sea conducido cuidadosamente y en una dirección compatible con sus objetivos globales. En los últimos años, a menudo se ha dado la impresión de un vehículo que tiene muchos conductores sentados en el asiento trasero, cada uno tratando de llegar a un destino diferente, sin ningún mapa ni intención de preguntar por el camino. Esto ha contribuido a alimentar una visión pública de la institución

equivocada y mal informada. Individualmente, los Miembros no siempre son los mejores custodios del sistema.

361. La experiencia reciente sugiere que cuando los Miembros no pueden o no desean avanzar, la imagen y el apoyo público al sistema sufren. Es comprensible que los Miembros interpreten la OMC en términos de sus preocupaciones políticas internas, y raras veces sobre las bases de los principios en que se basa el sistema. **La OMC necesita una voz institucional propia que sea convincente y persistente. Si los Miembros no están preparados para defender y promover los principios que suscriben, la Secretaría debería tener libertad para hacerlo. En realidad, se la debería alentar en ese sentido e incluso se le debería exigir que lo hiciera.** La legitimidad de la adopción de decisiones está adecuadamente protegida por el principio del consenso.

362. Por lo tanto, es importante que haya cierta claridad sobre las funciones respectivas de la Secretaría y de los Miembros en la presentación general de las actividades de la OMC y la promoción de los principios en que se basa el sistema de comercio. Esos principios son poco conocidos, aunque son tan válidos y valiosos ahora como cuando se establecieron en el siglo pasado, especialmente en los años posteriores a la segunda guerra mundial. En gran parte se enumeran en el capítulo I.

363. **Un útil punto de partida podría ser el de considerar a la Secretaría como el custodio de los tratados que componen la legislación de la OMC.** Al nivel operativo, esto supone una memoria institucional y también una comprensión detallada del sistema; comprensión que debería ser respetada y aprovechada de buen grado por los Miembros. A nivel público, se debería reflejar en una presentación consecuente, objetiva y políticamente sensible de un sistema coherente. Se debe responder a las críticas, pero en ocasiones fuera del marco de los debates, procesos y negociaciones constantemente cambiantes, politizados y potencialmente faltos de equilibrio, emprendidos por los Miembros.

Resumiendo, la Secretaría y el Director General deberían volver a lo esencial en la manera en que se presenta y se defiende la OMC.

364. Sobre esta base, la Secretaría podría con toda razón reclamar más independencia de acción y una mayor autoridad. Sin embargo, esto requiere el reconocimiento mutuo de los Miembros, sus delegaciones y la Secretaría respecto de sus funciones y deberes respectivos. La reafirmación por parte de la Secretaría de una función neutra basada únicamente en los intereses del sistema debería hacer que la relación fuera más eficiente y eficaz.

F. NECESITAMOS UNA MAYOR CONTRIBUCIÓN INTELECTUAL DE LA SECRETARÍA

365. **Los Miembros también deberían alentar y estimular una mayor contribución intelectual por parte de la Secretaría.** Está claro que los recursos de investigación son limitados. Las investigaciones actuales que están a disposición del público son convencionales, aunque expresamos nuestra satisfacción por el lanzamiento del nuevo Informe sobre el Comercio Mundial como vehículo para profundizar la comprensión pública de las cuestiones comerciales. **Sin embargo, la OMC debería aportar una contribución intelectual de alto nivel al debate público y político sobre las cuestiones de política comercial, globalización, desarrollo y otras cuestiones apremiantes de la realidad en las que incide el sistema de comercio.** Puede hacerlo sin comprometer las posiciones de negociación ni las políticas de los Miembros, y ni siquiera su propia opinión. No vemos ninguna razón por la que el estatus y el reconocimiento acordados al director económico de la OMC deben ser inferiores a los concedidos a sus homólogos en otras instituciones económicas, al menos con respecto a las cuestiones comerciales. No hay ningún argumento convincente en el sentido de que la naturaleza de la OMC sea tan diferente de las de otras instituciones, como la UNCTAD, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE, que haga que los resultados de las

investigaciones de la Secretaría puedan amenazar gravemente los derechos de los Miembros. En realidad, demasiado a menudo se deja que otras instituciones argumenten en favor de la OMC, o bien que lo hagan en contra.

366. **Además, debería emanar de la Secretaría una orientación más clara -aunque siempre prudente- en lo relativo a las políticas normativas. Los Miembros no deberían vacilar en pedir a la Secretaría que proporcionara análisis de políticas.** En todo caso, hay una creciente demanda de que la Secretaría brinde asesoramiento en materia de políticas en el contexto de la asistencia técnica a los países en desarrollo. No resulta claro a primera vista por qué -aparte de las limitaciones financieras- debería ser más apropiado que sean otras instituciones internacionales las que presten asesoramiento sobre las cuestiones de la OMC, y no la propia OMC.

G. EL PRESUPUESTO DE LA OMC: NUEVOS ENFOQUES QUE RESPONDAN A LAS NUEVAS DEMANDAS

367. Las demandas de asistencia técnica, en particular, plantean la cuestión de la suficiencia o no de los recursos humanos y financieros de la Secretaría. Como se ha observado en un capítulo anterior, una gran parte de esa asistencia actualmente está disponible, se financia y se gestiona de muchas maneras diferentes, inclusive mediante fondos fiduciarios de la OMC, financiación bilateral de los gobiernos y financiación de otras instituciones. Es poca la asistencia técnica sufragada directamente a través del presupuesto de la OMC, situación que podría ser útil corregir a fin de garantizar alguna seguridad y previsibilidad para estos esfuerzos en el futuro.

368. No cabe duda de que, individualmente, las instituciones y los gobiernos que respaldan los programas de asistencia técnica, así como la abundancia de consultores privados en los que se basa, están logrando resultados. ¿Son

estos resultados óptimos? Probablemente no. Aunque se han mejorado y fortalecido considerablemente durante la última década, las relaciones de trabajo de la OMC con el Banco Mundial, el FMI, la UNCTAD y otras instituciones aún dejan que desear. El Marco Integrado -que funciona por conducto de éstas y otras organizaciones- constituye una iniciativa promisoriosa que ha tenido un éxito limitado. (Véase también el capítulo IV.)

369. Hay quizá medios más rentables y eficientes de prestar asistencia técnica. Una respuesta a la proliferación de asesoramiento en materia de políticas prestado a los países en desarrollo de forma en gran medida no coordinada y a veces incoherente podría consistir en trasladar toda la asistencia técnica oficial relacionada con la OMC fuera de las secretarías respectivas, a un organismo semiindependiente. La dotación de personal se podría proporcionar mediante préstamos de personal a corto plazo de las organizaciones pertinentes, con la gestión y administración de la OMC. Tal organismo también podría encargarse de la asistencia destinada a hacer efectiva la creación de capacidad a largo plazo, incluso para el sector privado de los países en desarrollo.

370. La capacidad de la Secretaría para prestar asistencia técnica es, por supuesto, sólo uno de los aspectos de la cuestión general de la financiación y los recursos humanos. Algunas divisiones reciben fuertes presiones para cumplir sus obligaciones en la situación actual, especialmente en la esfera de la solución de diferencias. Otras se verán exigidas cuando las negociaciones de la Ronda de Doha empiecen a avanzar de verdad y cuando la aplicación de

los resultados se ponga en marcha. Como ya hemos sugerido, es de crucial importancia que la Secretaría tenga la capacidad y los conocimientos especializados para presentar globalmente la institución y el sistema multilateral de comercio. Esto requiere recursos suficientes para las relaciones con los medios de comunicación -en particular con respecto a los países en desarrollo- y para iniciativas innovadoras en materia de información pública. En el capítulo V hemos hecho notar la relativa escasez de personal en la división que tiene la principal responsabilidad de ponerse en contacto con las organizaciones no gubernamentales.

371. **Aunque vacilaríamos en recomendar un amplio aumento del presupuesto de la OMC (si bien sería fácil encontrar argumentos en este sentido), sin duda se necesitarán incrementos más significativos e índices de crecimiento anual superiores a los de otras instituciones que gozan de mejor financiación.** Los gobiernos Miembros deben tener presente que la OMC es un instrumento de vital importancia para la gestión de una economía que se está globalizando. Es probable que la globalización avance a ritmo acelerado, y eso significa que habrá cambios fundamentales a los que la institución y sus Miembros deberán responder. Por ello, cuando se examina la financiación de la OMC, es menester que los ministerios de finanzas tengan imaginación y cierta flexibilidad, de un tipo que no siempre se ha manifestado desde la creación de la OMC. Atar las manos de una institución como la OMC -que representa una proporción minúscula de los presupuestos nacionales y ofrece beneficios que superan con creces la inversión- es, como mínimo, contraproducente.



CONCLUSIONES

Principales conclusiones y recomendaciones del Consejo Consultivo

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

1. El Consejo Consultivo considera que el proceso de globalización y el papel desempeñado por la OMC son objeto de difundidos equívocos y serias tergiversaciones. Aunque la OMC representa el avance más espectacular del multilateralismo desde los años cuarenta, son muchos los colectivos que no comprenden sus beneficios ni sus limitaciones. En el Informe del Consejo Consultivo se exponen algunos de los argumentos.

Es hora de responder a la erosión de la no discriminación

2. **Al Consejo le preocupa profundamente la actual expansión de los Acuerdos Comerciales Preferenciales.** No le convencen los argumentos económicos en favor de ellos y le preocupa especialmente el hecho de que el trato preferencial se está convirtiendo meramente en una recompensa para los gobiernos en busca de objetivos no relacionados por el comercio. Entretanto, el trato no discriminatorio de la nación más favorecida -un principio fundamental de la OMC- se convertirá pronto en un trato excepcional. **Es menester que los gobiernos muestren moderación o correrán el riesgo de causar más daño al sistema multilateral de comercio. El primer criterio de cualquier nueva iniciativa debería ser que mejore claramente el comercio y las perspectivas de desarrollo de los beneficiarios y no cause perjuicio a los intereses de quienes no forman parte de la iniciativa.**

3. **La solución a largo plazo para la “mañana” de preferencias discriminatorias es la reducción efectiva de los aranceles NMF y las medidas no arancelarias en las negociaciones comerciales multilaterales. La necesidad de lograr éxito en la Ronda de Doha es evidente desde esta perspectiva. Ahora se debería examinar seriamente la posibilidad de que los Miembros desarrollados de la OMC se comprometieran a fijar una fecha en la cual todos sus aranceles tendrán un valor cero.**

4. **Los Acuerdos Comerciales Preferenciales han de ser objeto de una revisión significativa y de disciplinas eficaces en la OMC.** Será útil emplear el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales para proporcionar un instrumento de análisis y formulación de observaciones sobre la evolución interna y las repercusiones externas de los Acuerdos Comerciales Preferenciales. Se están adoptando algunas medidas provisionales en esa dirección, pero es necesario hacer más.

Preocupaciones sobre la soberanía y la OMC: más beneficios que pérdidas

5. La OMC tiene competencias y facultades que antes eran del monopolio de los Estados. En definitiva, lo que importa es si el balance entre alguna pérdida de “espacio normativo” a nivel nacional y las ventajas de la cooperación y el imperio de la ley a nivel multilateral es positivo o negativo. A juicio del Consejo Consultivo, el balance ya es positivo para todos los Miembros de la OMC y lo será cada vez más en el futuro.

Coordinación y coherencia: una mejor gobernanza mundial

6. La cooperación con otros organismos intergubernamentales generalmente añade valor y legitima las actividades de la OMC.

7. No obstante, el Consejo Consultivo está convencido de que la creación y la interpretación de las normas de la OMC incumbe únicamente a los Miembros de la OMC y se deben proteger de injerencias externas indebidas. La cuestión de la condición de observador de otras organizaciones en los órganos de la OMC no se debería examinar en relación con las tensiones y conflictos políticos que predominan en otros foros. La OMC no forma parte de las Naciones Unidas ni debería formar parte en el futuro. La OMC es una organización internacional *sui generis* y **la condición de observador se debe-**

ría conceder únicamente sobre la base de la posibilidad de contribución a la función de la OMC como foro de negociaciones comerciales. Si no existe esa posibilidad, la condición de observador no se debería plantear.

8. Los países en desarrollo, a medida que se orientan cada vez más hacia la liberalización del comercio, a menudo no pueden permitirse mecanismos de ajuste para amortiguar los efectos a corto plazo sobre el empleo y otros aspectos de bienestar social. **Los organismos internacionales de desarrollo, sobre todo el Banco Mundial, deberían tener o mejorar programas para financiar políticas comerciales relacionadas con la asistencia a los países en desarrollo para el ajuste.** Deberían hacerlo en estrecha cooperación con la OMC y otros organismos.

9. El logro de coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial debería ser una prioridad para todas las instituciones económicas multilaterales. **El Consejo General dio en 1996 al Director General de la OMC el mandato de llevar adelante un serio programa de coherencia.** Se han dado algunos pasos útiles. El Director General debería ahora examinar opciones para ampliar e intensificar las actividades de la OMC en esta esfera.

Diálogo con la sociedad civil: responsabilidades de ambas partes

10. Es mucho lo que se ha conseguido en materia de transparencia externa en los últimos años. No obstante, se debería seguir examinando el marco para las relaciones de la OMC con organizaciones no gubernamentales y con el público en general.

11. Se debe reconocer que la responsabilidad primordial de hacer participar a la sociedad civil en los asuntos de política comercial incumbe a los Miembros de la OMC. Aunque las relaciones de la OMC con la sociedad civil tienen su propia consistencia y dinámica, están indisolublemente ligadas a las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil a nivel nacional.

12. **Los Miembros deben elaborar un conjunto de objetivos claros para las relaciones de la OMC con la sociedad civil y el público en general.** En el marco general de estos objetivos, se deberían desarrollar más ampliamente las Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales del Consejo General de 1996, a fin de orientar al personal de la Secretaría en sus consultas y el diálogo con la sociedad civil y el público en general. La orientación debería incluir los criterios que se han de emplear para seleccionar las organizaciones con las cuales la Secretaría podría desarrollar relaciones más sistemáticas y profundas. **Sin embargo, no se debería constituir ningún conjunto de organizaciones con la exclusión permanente de otras. Además, la Secretaría no está obligada en modo alguno a comprometerse seriamente con grupos cuyo objetivo expreso es socavar o destruir a la OMC.**

13. **Se debe hacer un esfuerzo especial por ayudar a las organizaciones locales de la sociedad civil que se ocupan de cuestiones comerciales en los países menos adelantados, especialmente en África.** Esto se podría llevar a cabo en colaboración con organizaciones continentales y regionales y centros de estudios.

14. Las repercusiones administrativas y financieras de un programa más activo de participación de la sociedad civil se deberían evaluar cuidadosamente. El Banco Mundial y otras organizaciones intergubernamentales que han desarrollado amplias relaciones con la sociedad civil lo han hecho con un considerable apoyo presupuestario. **El mejoramiento de las relaciones de la OMC con la sociedad civil no se puede alcanzar sin contar con más recursos.**

Solución de diferencias: un éxito que se puede reforzar

15. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) constituye un paso adelante significativo y positivo en el sistema general de diplomacia comercial internacional basada en

normas. Aunque considera que se requieren prudencia y experiencia para introducir cambios radicales, el Consejo Consultivo formula varias propuestas.

16. Se debería oponer una firme resistencia a cualquier medida o idea de reforma que pudiera crear una especie de “veto diplomático” o la oportunidad de que determinadas partes en una diferencia “anulen” o modifiquen aspectos del informe definitivo adoptado por un grupo especial.

17. El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) debería seleccionar ocasionalmente determinadas constataciones para que un grupo especial de expertos del OSD, razonablemente imparcial, realizara un análisis a fondo de las mismas a fin de proporcionar un informe medurado de crítica constructiva para información del sistema de la OMC, con inclusión del Órgano de Apelación y los grupos especiales.

18. Se debe dar seguimiento y aclaración al principio de autorizar al Órgano de Apelación a reenviar un asunto al grupo especial del primer nivel, especialmente si el reenvío se puede conseguir sin añadir demoras al proceso.

19. Para aliviar los problemas particulares que se han observado en la selección de los grupos especiales, se debería considerar la posibilidad de utilizar una combinación de una lista y de designaciones *ad hoc* para el nombramiento de los integrantes de los grupos especiales del primer nivel.

20. En lo que respecta a los escritos *amicus curiae*, el Consejo Consultivo está en general de acuerdo con los procedimientos que se están elaborando para la aceptación y el examen de las comunicaciones de este tipo que corresponda. **No obstante, para tramitar de forma equitativa y adecuada las comunicaciones *amicus curiae* a los grupos especiales del primer nivel y al Órgano de Apelación, se deberían elaborar criterios y procedimientos generales,**

equilibrando las preocupaciones respecto de las repercusiones sobre los recursos con equidad y un reconocimiento general de que estas comunicaciones pueden mejorar la calidad global del proceso de solución de diferencias.

21. Para aliviar algunas preocupaciones respecto de la transparencia, naturalmente las audiencias de los grupos especiales del primer nivel y del Órgano de Apelación deben ser en general abiertas al público. En esta nueva práctica, el grupo especial (o la Sección del Órgano de Apelación) o una de las partes en la diferencia podrían plantear que hay una “causa razonable y suficiente” para excluir al público de la totalidad o de parte de una audiencia.

22. La cuestión del cumplimiento de las resoluciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación es importante y, en algunos aspectos, causa preocupación. En particular, la idea de que el ESD permite que las partes perdedoras escojan libremente entre cumplir las obligaciones o, en cambio, proporcionar compensación o sufrir retorsión, es errónea. La “compra” de obligaciones es perjudicial para el sistema, para las condiciones comerciales y especialmente para los intereses de los países en desarrollo reclamantes, que no pueden recurrir a una opción de retorsión creíble. La compensación monetaria a los reclamantes más pobres, como medida temporal mientras esté pendiente el pleno cumplimiento, podría ser un enfoque que merece ser experimentado.

23. Es obvio que cuanto mejor informados sobre las normas fundamentales de la solución de diferencias internacionales estén los diplomáticos, los funcionarios gubernamentales y los legisladores, mejor será. **La Secretaría de la OMC debería alentar y facilitar la asistencia técnica para inculcar una mayor comprensión de la función de “orientación normativa” en la aplicación de los tratados, así como respecto de los enfoques generales que prácticamente todas las instituciones jurídicas, nacionales e internacionales, adoptan en su labor.**

24. Es necesario que el sistema de solución de diferencias sea comprendido mejor, no sólo por los diplomáticos y funcionarios públicos que tienen que participar en él, sino también por el público en general, es decir, la ciudadanía de los países a cuyo servicio está el sistema. **Se deberían hacer mayores esfuerzos de información y educación, incluso tal vez por grupos de expertos designados por la OMC o por el OSD.**

Hacer avanzar las negociaciones: una nueva perspectiva en materia de adopción de decisiones y geometría variable

25. El Consejo Consultivo considera que el enfoque del consenso en la adopción de decisiones en la OMC tiene muchos aspectos positivos. No obstante, hay motivos para realizar nuevos estudios serios de los problemas que plantea el logro de consenso, a la luz de posibles distinciones que se podrían hacer respecto de determinados tipos de decisiones, como las cuestiones meramente procesales. **En este contexto, el Consejo Consultivo insta a los Miembros de la OMC a que hagan lo necesario para que el Consejo General adopte una Declaración en el sentido de que un Miembro que se proponga bloquear una medida que cuenta con un apoyo consensual muy amplio sólo pueda bloquear ese consenso si declara por escrito, con inclusión de las razones invocadas, que la cuestión reviste para él un interés nacional vital.**

26. En los últimos años, los Miembros de la OMC han hecho frente a considerables dificultades para alcanzar progresos sustantivos en las principales negociaciones. La experiencia no es nueva y obedece a una variedad de factores. No obstante, el Consejo Consultivo considera que se deberían examinar diferentes enfoques de las negociaciones fuera del contexto de la Ronda de Doha. **Por ejemplo, debería haber un reexamen del principio de los enfoques plurilaterales en lo que respecta a las negociaciones en la OMC.** Ese reexamen debería prestar una

atención particularmente sensible a los problemas a que podrían hacer frente quienes prefieran no participar. Además, el enfoque no debería permitir que pequeños grupos de Miembros plantearan en la OMC cuestiones a las que se oponen de forma firme y sistemática partes sustanciales del resto de los Miembros. En esa inteligencia, **si hay una aceptación política del principio, se sugiere que se establezca inicialmente un grupo de expertos para que examine las implicaciones técnicas y jurídicas y asesore al respecto.** En determinadas circunstancias, la opción apropiada podría ser el enfoque de “consignación en Listas” del AGCS. Estos dos conceptos se deberían estudiar juntos más detenidamente.

27. **Siempre que sea posible, los nuevos acuerdos que se alcancen en la OMC en el futuro, deberían contener disposiciones que prevean un derecho contractual, incluidas las disposiciones necesarias para la financiación, que permita a los países menos adelantados recibir ayuda apropiada y suficiente en materia de asistencia técnica y creación de capacidad para el cumplimiento de las nuevas obligaciones.**

Cambios orgánicos para asegurar el reforzamiento político y un proceso eficiente

28. El Consejo Consultivo considera que los resultados de la OMC se podrían mejorar mediante una participación política más intensa. El Consejo formula diversas propuestas. **En primer lugar, los períodos de sesiones ministeriales de la OMC se deberían llevar a cabo normalmente cada año. En segundo lugar, se debería pedir al Director General que informe sobre la evolución de las políticas comerciales a los ministros, por escrito, cada seis meses. En tercer lugar, se debería celebrar una Cumbre de Líderes Mundiales de la OMC cada cinco años.**

29. Es necesario situar las negociaciones y otras actividades de la OMC en un entorno normativo mucho más amplio que el que existe

actualmente. La labor en Ginebra está, necesariamente, muy concentrada y no siempre se relaciona claramente con las cuestiones políticas, económicas y de desarrollo en gran escala que los gobiernos deben abordar internamente.

Por lo tanto, el Consejo Consultivo aconseja que se establezca un órgano consultivo integrado por funcionarios superiores que sea presidido y convocado por el Director General y que se reúna cada tres o cada seis meses, sin facultades ejecutivas y con un amplio temario. La composición de este órgano debería ser limitada, e integrada en parte de forma rotatoria. Se deberían aportar fondos para asegurar que los funcionarios superiores de las capitales de países en desarrollo puedan asistir. Cuando sea necesario, el órgano consultivo podría reunirse, total o parcialmente, a nivel ministerial.

30. Habiendo ya propuesto la creación de un órgano consultivo integrado por funcionarios superiores, propondríamos además que ese órgano se reuniera antes de las reuniones ministeriales para facilitar la transición de los trabajos entre los dos niveles.

31. **El Director General y la Secretaría deberían tener capacidad y autoridad para estar en el centro de las negociaciones de las reuniones ministeriales.** Los Directores Generales Adjuntos y los Directores de División deberían trabajar junto con los facilitadores en todo el procedimiento.

32. **Para mejorar en mayor medida la transparencia y la no exclusión, el Director General debería estudiar con los grupos pertinentes las posibilidades de aumentar la coordinación y la representación de grupos en reuniones restringidas.**

Sacar el máximo partido del Director General y la Secretaría

33. **Como requiere el Acuerdo de Marrakech, las “facultades y deberes” del Director General deberían ser enunciadas ahora claramente**

por el Consejo General, basándose en parte en el asesoramiento del actual Director General y de sus predecesores.

34. Es vital para los Miembros de la OMC contar con las personas más calificadas en todos los niveles de la Secretaría, y en particular en los cargos superiores. **La competencia técnica y la experiencia adecuada deberían ser requisitos previos para la designación de los Directores Generales. El Consejo Consultivo es partidario del abandono del acuerdo que sólo permite que los Miembros de la OMC presenten candidatos que sean nacionales de sus respectivos países, o que exige que los candidatos tengan el respaldo de sus respectivos gobiernos. Se debería evitar toda tendencia a la alternancia entre países en desarrollo y países desarrollados y toda secuencia regional.**

35. **El Consejo Consultivo sugiere que se forme en la Secretaría una cultura de gestión fortalecida, quizá mediante la designación de un director ejecutivo que sería el equivalente de un adjunto del Director General.**

36. Se debería reafirmar la función de la Secretaría como custodio del sistema de la OMC. **Los Miembros deberían alentar y estimular una mayor contribución intelectual y análisis de políticas por parte de la Secretaría.**

37. **En el clima actual tal vez no sea realista un amplio aumento del presupuesto de la OMC, pero sin duda se necesitarán incrementos significativos e índices de crecimiento anual superiores a los de otras instituciones que gozan de mejor financiación.**



ACP

Grupo de 71 países de África, el Caribe y el Pacífico que mantienen una relación comercial preferencial con la Unión Europea, en virtud del antiguo Convenio de Lomé, llamado ahora Acuerdo de Cotonú.

AGCS

Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios.

APEC

Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

ASEAN

Asociación de Naciones del Asia Sudoriental.

Distorsión

Situación en que los precios y la producción alcanzan niveles superiores o inferiores a los que existirían normalmente en un mercado competitivo.

Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD)

Acuerdo de la OMC que abarca la solución de diferencias. Nombre completo: Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

GATT

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que ha sido sustituido por la OMC en tanto que organización internacional.

Grupo especial

En el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, el Órgano de Solución de Diferencias establece un órgano independiente integrado por tres expertos para examinar una diferencia determinada y formular recomendaciones al respecto a la luz de las disposiciones de la OMC.

Medidas de salvaguardia

Medidas destinadas a proteger a una determinada rama de producción contra un aumento imprevisto de las importaciones. Estas medidas se rigen generalmente por el artículo 19 del GATT.

MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Miembros Gobiernos

Miembros de la OMC (conforme a la práctica de la OMC, Miembros se escribe con inicial mayúscula).

MSF

Medidas o reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias aplicadas por los gobiernos para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, y para garantizar la inocuidad de los alimentos.

NMF

Trato de la nación más favorecida (artículo I del GATT, artículo II del AGCS y artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC), principio de no discriminación entre los interlocutores comerciales.

Órgano de Apelación

Órgano independiente integrado por siete personas que entiende en las apelaciones presentadas en las diferencias sustanciadas en la OMC. Cuando una o varias partes en la diferencia presentan una apelación, examina las constataciones de los informes de los grupos especiales.

Órgano de Solución de Diferencias (OSD)

El Consejo General de la OMC se reúne como Órgano de Solución de Diferencias para resolver diferencias comerciales.

PAC

Política Agrícola Común - amplio sistema de la UE que abarca objetivos de producción y mecanismos de comercialización, destinado a ordenar el comercio de productos agropecuarios dentro de la Comunidad Europea y entre ésta y el resto del mundo.

PMA

Países menos adelantados.

Ronda Uruguay

Negociaciones comerciales multilaterales que fueron iniciadas en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986, y que concluyeron en Ginebra en diciembre de 1993. El Acta Final fue firmada por los Ministros en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994.

TLCAN

Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre el Canadá, los Estados Unidos y México.

Trato especial y diferenciado

Disposiciones de varios Acuerdos de la OMC aplicables a los países en desarrollo.

Trato nacional

Principio según el cual cada Miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales.

Unión aduanera

Los integrantes aplican un arancel exterior común (por ejemplo, la Unión Europea).