

CAPÍTULO VII

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.