

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.**