

# 5 Relaciones con otras organizaciones y con la sociedad civil

---

Mi objetivo cuando vine fue poner a la OMC en la primera página del New York Times, el periódico de la ciudad donde nací, y lo logré. Pero lo que no había imaginado nunca, ni en mis sueños más locos, era que sería con una foto de un policía disparando gases lacrimógenos a muchachos disfrazados de tortugas y delfines.

Keith Rockwell, Director de la División de Información  
y Relaciones Exteriores, OMC  
Correspondencia con el autor, 11 de febrero de 2013

## Introducción

El hecho de que la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999 fuera noticia de primera página ilustra los cambios profundos que se habían producido en la política comercial y su alcance durante el medio siglo anterior. Cuando se fundó el sistema del GATT la política comercial se limitaba a los aranceles y los contingentes y esta esfera estaba dominada por un pequeño número de responsables políticos y de interesados. La única institución mundial que estaba dedicada al tema era tan misteriosa que ni siquiera podía describirse como organización internacional; solo había un puñado de países que asumían compromisos importantes en el GATT; esos compromisos solo interesaban a unos pocos ministerios, especialmente los de Hacienda y de Relaciones Exteriores; y los únicos intereses nacionales que se preocupaban eran las empresas y los trabajadores de las ramas de producción afectadas. En 1999, el objeto de las negociaciones y de las diferencias comerciales abarcaba ya un conjunto mucho más amplio, y en crecimiento, de leyes y políticas; la labor de la OMC repercutía en la de varias organizaciones internacionales más y viceversa; casi todos los países del mundo pertenecían a la organización o intentaban hacerlo; el funcionamiento de casi todos los ministerios de los gobiernos estaba afectado por las normas de la OMC, con compromisos que influían en sus ingresos, sus reglamentos y la contratación pública; y las conferencias ministeriales eran imanes para los periodistas, los dirigentes laborales, los activistas religiosos, el “bloque negro” de los anarquistas, los chicos adornados con alas de mariposa y los policías con dispositivos antidisturbios. Los gases lacrimógenos y las aglomeraciones de periodistas no se convirtieron en una característica permanente de las reuniones de la OMC pero la observación en general sigue siendo válida: los días en que esta comunidad estaba aislada y pasaba desapercibida hace tiempo que han pasado. Los ministerios de Comercio y la Secretaría de la OMC han tenido que aprender cómo comunicarse con los muchos políticos, interesados y líderes de opinión cuyos intereses resultan afectados por lo que hacen.

Los cambios y problemas no proceden solo de la ampliación de la OMC sino en general de la proliferación de organizaciones internacionales. Es este un proceso que se aceleró en el decenio de 1960, cuando la Organización Europea para la Cooperación Económica de posguerra (principalmente administradora del Plan Marshall) se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1961 y cuando se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD I) en 1964. Otras instituciones mundiales se han interesado más por la política comercial debido en parte al carácter expansivo del tema y en parte a la comprobación posterior a Seattle de que era necesario tener en cuenta la relación del comercio con el desarrollo. Esta multiplicidad de organismos, a la que se suma la ampliación del alcance de la política comercial, genera problemas y oportunidades. A pesar de que todas estas organizaciones se deben a sus miembros y de que los miembros de estas organizaciones son casi los mismos, cada una de ellas tiene su carácter propio y tiene tendencia a abordar temas similares de forma diferente. Siempre hay la posibilidad de un conflicto entre organizaciones internacionales que tienen jurisdicciones que se solapan y que podrían alentar a países a adoptar políticas contradictorias, problema que normalmente se define como una cuestión de "coherencia". Sin embargo, en la medida en que la OMC puede aprovechar los conocimientos especiales que posee otra organización, es posible que las dos puedan establecer una relación de trabajo que aproveche al máximo sus respectivas fortalezas y capacidades.

Muchas veces, los problemas parecían mayores que las oportunidades que se abrían. En el peor de los casos, la falta de coherencia podía desencadenar directamente un conflicto de leyes. Los compromisos que asumen los países en una organización internacional pueden estar en directa contradicción con los que asumen en otra. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) podría oponerse a unos recortes de los aranceles que amenazasen con reducir los ingresos públicos y aumentar el déficit presupuestario, lo mismo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) podría promover restricciones al comercio de tabaco y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) podría ser favorable a una "excepción cultural" para el comercio de películas cinematográficas. Un peligro menos grave pero siempre presente es que la multiplicidad de instituciones, reuniones y acuerdos lleve a una incertidumbre o a una confusión sobre los objetivos que los países pretenden obtener y el foro adecuado para plantearlos. Cuando la OMC maneja cuestiones que afectan a temas tan diversos como, por ejemplo, la agricultura, el cuidado de la salud y el turismo, y existen otras organizaciones especializadas que ya lo hacen, ¿qué institución debe prevalecer?

El problema de la coherencia se manifiesta muchas veces a escala de las organizaciones internacionales pero su origen se encuentra en gran medida a escala nacional. La expansión del ámbito de la política comercial puede desequilibrar las relaciones frecuentemente delicadas entre diferentes grupos de interesados y los ministerios gubernamentales. Una cosa era cuando los negociadores comerciales de un país tenían atribuida la responsabilidad de negociar reducciones de los aranceles aplicados a las importaciones, labor que normalmente exigía una estrecha coordinación con los ministerios de Hacienda (de los que es posible que dependieran). Otra cosa muy distinta es cuando esos mismos ministerios solicitan

autorización para asumir compromisos en nombre de otros ministerios y organismos recaudadores independientes.<sup>1</sup> Si no se controla debidamente, esta situación puede provocar “batallas de competencias” entre organismos gubernamentales, que pueden retrasar o incluso bloquear negociaciones. Evitar incoherencias entre lo que los países hacen en la OMC y en el FMI, la OMS y la UNESCO, por ejemplo, puede exigir que los ministerios de Comercio, Hacienda, Sanidad y Cultura cooperen mucho más estrechamente de lo que están acostumbrados a hacer.

A pesar de estos problemas, o quizá a causa de ellos, la OMC funciona con más transparencia de lo que lo hacía el GATT. La mayoría de sus documentos están disponibles en Internet y tiene extensas relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG), con parlamentarios y con la prensa.

## Cómo se relaciona la OMC con otras instituciones

La coordinación con otras organizaciones internacionales tiene mayor prioridad en la etapa de la OMC que en la etapa del GATT. La posibilidad de incoherencias y de conflictos directos ha aumentado al reforzarse las normas de solución de diferencias. Ya el GATT tenía más poder de exigir el cumplimiento de las normas del que tenían otras organizaciones internacionales y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC es más estricto y se utiliza con más frecuencia que su predecesor en el GATT. El alcance de las cuestiones que pertenecen al ámbito del sistema de la OMC es mucho más amplio de lo que lo había sido en el GATT, debido en parte a que los proponentes de nuevas cuestiones han preferido someter los nuevos acuerdos a la jurisdicción de esas normas de solución de diferencias. En algunos casos, eso significó negociar acuerdos totalmente nuevos para regular temas que ya estaban sometidos a otras organizaciones; en otros casos, los negociadores de la Ronda Uruguay se remitieron a las normas y acuerdos de estas instituciones en los acuerdos que estaban redactando, o incluso los incorporaron. Las únicas organizaciones internacionales que mencionaba el GATT original eran el FMI y las Naciones Unidas, mientras que en los Acuerdos de la OMC se hace referencia a estas dos más el Codex Alimentarius, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Centro de Comercio Internacional (ITC), la OCDE, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la OMS, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

### *El problema de la coherencia*

Entre las cuestiones que entran ahora en el ámbito de la OMC se encuentran muchas que quedaron totalmente fuera del ámbito del GATT o, de no ser así, eran tratadas de forma más superficial. En el cuadro 5.1 se muestran los temas que se abordan en las normas de la OMC

que pueden dar lugar a conflictos con otras instituciones. Este muestreo de una docena de Acuerdos de la Ronda Uruguay muestra que hay al menos dos docenas de organizaciones internacionales que tratan temas iguales a los tratados en ellos.

Los negociadores de la Ronda Uruguay eran muy conscientes del problema de la coherencia pues hicieron de él una de las principales cuestiones abordadas en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT (capítulo 2) y aprobaron varias disposiciones cuyo objetivo era responder a esta preocupación. Una de esas disposiciones fue la Declaración sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, que formaba parte del paquete de acuerdos de la Ronda Uruguay. En esta Declaración los ministros reconocían que “no es posible resolver a través de medidas adoptadas en la sola esfera comercial dificultades cuyos orígenes son ajenos a la esfera comercial”, y ponían de relieve “la importancia de los esfuerzos encaminados a mejorar otros aspectos de la formulación de la política económica a escala mundial como complemento de la aplicación efectiva de los resultados logrados en la Ronda Uruguay”. A continuación declaraban que:

Las interconexiones entre los diferentes aspectos de la política económica exigen que las instituciones internacionales competentes en cada una de esas esferas sigan políticas congruentes que se apoyen entre sí. La Organización Mundial del Comercio deberá, por tanto, promover y desarrollar la cooperación con los organismos internacionales que se ocupan de las cuestiones monetarias y financieras, respetando el mandato, los requisitos en materia de confidencialidad y la necesaria autonomía en los procedimientos de formulación de decisiones de cada institución, y evitando imponer a los gobiernos condiciones cruzadas o adicionales.

En concreto, los ministros invitaban al Director General de la OMC a examinar, con sus homólogos del FMI y del Banco Mundial, “las consecuencias que tendrán las responsabilidades de la OMC para su cooperación con las instituciones de Bretton Woods, así como las formas que podría adoptar esa cooperación, con vistas a alcanzar una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial”. El párrafo 5 del artículo III del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) complementa esa Declaración al establecer que: “Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento [el Banco Mundial] y sus organismos conexos”. Otras disposiciones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay exigen iniciativas semejantes con respecto a otras instituciones adicionales. En el párrafo 1 del artículo V se establece que el Consejo General “concertará acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC”. Igualmente, el artículo XXVI del AGCS establece que: “El Consejo General tomará disposiciones adecuadas para la celebración de consultas y la cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como con otras organizaciones intergubernamentales relacionadas con los servicios”.

**Cuadro 5.1. Lista ilustrativa de los Acuerdos de la OMC sobre cuestiones tratadas ya por otras organizaciones internacionales**

<b>Acuerdo</b>	<b>Otra(s) organización(es)</b>
Acuerdo sobre la Agricultura	Fondo Común para los Productos Básicos, FAO, Consejo Internacional de los Cereales, Organización Internacional del Café (entre otras muchas organizaciones relacionadas con productos básicos)
Acuerdo sobre la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	OAM
Acuerdo sobre Normas de Origen	OAM
Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Comisión del Codex Alimentarius, FAO, Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, Oficina Internacional de Epizootias
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	Comisión Electrotécnica Internacional, Organización Internacional de Normalización
Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido	Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir
Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, OMS, OMPI
Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio	FMI, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, Banco Mundial
Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados	UNCTAD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	OIT, UIT, UNESCO, OMS, Organización Mundial del Turismo (entre otras)
Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias	Corte Internacional de Justicia, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos	FMI, Banco Mundial

*Fuentes:* Elaborado a partir de los Acuerdos de la OMC y de los sitios en la Web de otras organizaciones internacionales.

La OMC desempeña su mandato mediante, entre otras cosas, la participación de su Director General en la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación, que está formada por los jefes ejecutivos de 28 organizaciones y está presidida por el Secretario General de las Naciones Unidas. Entre ellos están los jefes ejecutivos de los organismos especializados de las Naciones Unidas (OIT, OMS, etc.) y de las demás instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial).<sup>2</sup> El origen de la Junta de Jefes Ejecutivos (JJE) se remonta a 1946, cuando era conocida como Comité Administrativo de Coordinación.<sup>3</sup> Sus miembros se reúnen ahora periódicamente, celebrándose reuniones en octubre o noviembre en Nueva York, y en marzo o abril, en la sede de una de las instituciones restantes. Se trata de reuniones informales y reservadas a los jefes ejecutivos, en las que no se permite tomar notas. Cada reunión se centra en un tema concreto de interés en ese momento y los jefes de estas organizaciones examinan horizontalmente la cuestión que se plantea, pero el objetivo a más largo plazo es promover la coherencia entre las instituciones haciendo que los jefes ejecutivos se mantengan en contacto entre sí.

Las cuestiones examinadas por la JJE pueden conducir a veces a una colaboración más permanente entre las instituciones miembros. Un ejemplo destacado fue la creación en 2008 por la JJE del Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria, para que examinase el problema de la subida de los precios de los alimentos. Este grupo, presidido por el Secretario General de las Naciones Unidas, y que tenía como Vicepresidente al Director General de la FAO, estaba formado por los jefes ejecutivos u otros representantes de 22 organizaciones internacionales, entre ellos el Director General de la OMC.<sup>4</sup> La seguridad alimentaria es uno de los muchos temas con respecto a los cuales pueden entrar en conflicto las perspectivas y culturas institucionales de distintas organizaciones internacionales como demuestra el análisis que se hace a continuación de las relaciones entre la OMC y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.

El Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria sirve de ejemplo de la forma en que la OMC trabaja con otras organizaciones en proyectos de colaboración, creando órganos permanentes entre organismos para tratar asuntos de común interés y sobre los que tienen conocimientos especializados. Estas actividades son especialmente destacadas en la esfera del comercio y el desarrollo, en la que el ejemplo más antiguo es el Centro de Comercio Internacional (ITC). Este proyecto conjunto de la OMC (y del GATT antes de esta) y la UNCTAD tiene sus locales en Ginebra en un lugar aproximadamente equidistante entre las dos instituciones patrocinadoras y proporciona formación y otro tipo de ayuda a políticos y exportadores de países en desarrollo. El Centro es sucesor del Centro de Información sobre el Comercio Internacional que el GATT creó en 1964 y se convirtió en 1967 en una institución conjunta del GATT y la UNCTAD.<sup>5</sup>

Una de las primeras medidas que el Director General Pascal Lamy adoptó en 2005 fue poner en marcha la iniciativa Ayuda para el Comercio. Su objetivo es promover la coherencia en la creación de capacidad comercial mediante la colaboración con interlocutores tales como la OCDE, el FMI, el ITC, la UNCTAD, el PNUD, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. La OMC es la institución anfitriona de la Secretaría ejecutiva del Marco Integrado mejorado (MIM), órgano coordinador de la iniciativa Ayuda para el Comercio. El MIM es una ampliación, aprobada en 2006, del Marco Integrado, aprobado en 1997. A partir de 2009, la OMC acogió los Exámenes Globales de la Ayuda para el Comercio con el objetivo de promover la coherencia reuniendo a donantes, beneficiarios, sector privado y sociedad civil.

La OMC alberga también el Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio, que es un proyecto conjunto con la FAO, la OIE, la OMS y el Banco Mundial. Se trata de una alianza global que apoya a los países en desarrollo a mejorar su capacidad de aplicar normas, directrices y recomendaciones internacionales de carácter sanitario y fitosanitario para asegurar la protección de la salud de las personas y animales, y de preservar los vegetales, y de promover su capacidad de obtener o de mantener el acceso a los mercados.<sup>6</sup>

La OMC y sus interlocutores tienen otras posibilidades de promover la coordinación y evitar conflictos. Una de ellas es la de otorgar la condición de observador, es decir, que cada

institución permita a las otras asistir a sus deliberaciones y, en algunos casos, intervenir en ellas. Las organizaciones a veces adoptan la medida complementaria de negociar un memorando de entendimiento en el que se establecen las condiciones en que podrían cooperar en esferas tales como la distribución de documentos y la prestación de asistencia técnica a sus miembros. Otro enfoque es incorporar las normas de otra organización en las propias o incluso negociar acuerdos conjuntos sobre temas de interés común y sobre los que las dos organizaciones tienen conocimientos especializados. Hay varios Acuerdos de la OMC en los que se adopta el primero de estos enfoques pero el único ejemplo de adopción del segundo enfoque se remonta a los primeros años de la etapa del GATT.<sup>7</sup>

Otra forma de colaborar entre organizaciones puede ser realizar en común investigaciones y análisis, y la Secretaría de la OMC ha elaborado varias publicaciones en colaboración con interlocutores sobre cuestiones de interés mutuo. El informe *Los Acuerdos de la OMC y la salud pública*, realizado conjuntamente por la OMC y la OMS en 2002, fue el primero de una serie creciente de estudios de este tipo. La colaboración no siempre es fácil: la redacción de ese volumen conjunto entre la OMS y la OMC fue conflictiva y un funcionario de la OMC, por lo menos, manifestó en correspondencia interna su preocupación por la prudencia de publicar un informe conjunto sobre este asunto antes de los debates de la Conferencia Ministerial de Doha sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y la salud pública.<sup>8</sup> A pesar de este primer traspie, las dos organizaciones siguen colaborando. En 2013, se unieron a la OMPI para publicar un estudio conjunto titulado *Promoting Access to Medical Technologies and Innovation: Intersections between Public Health, Intellectual Property and Trade* (La promoción del acceso a las tecnologías médicas y la innovación: intersecciones entre la salud pública, la propiedad intelectual y el comercio). La colaboración con la OIT ha sido especialmente frecuente. Entre los estudios conjuntos realizados cabe mencionar: *Comercio y empleo: Retos para la investigación sobre políticas* (2007), *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo* (2009) y *Making Globalization Socially Sustainable* (Hacia una mundialización socialmente sostenible) (2011). La OIT y la OMC figuran también entre las numerosas organizaciones internacionales que se sumaron a la Iniciativa Internacional de Colaboración en materia de Comercio y Empleo (ICITE), puesta en marcha en 2010 por la OCDE. La OMC y la OCDE elaboraron conjuntamente una serie titulada *Aid for Trade at a Glance* (Panorama de la Ayuda para el Comercio), de la que se han publicado volúmenes en 2007, 2009 y 2011. Estos informes hacen el seguimiento de los acontecimientos en el marco de la iniciativa Ayuda para el Comercio, poniendo de manifiesto tanto los éxitos como los fracasos. Como se examina en el capítulo 8, la OMC ha colaborado desde 2009 con la OCDE y la UNCTAD en la elaboración de informes periódicos de vigilancia de los actos de los países que limitan el comercio o ayudan a ramas de producción en dificultades.

El *Manual de estadísticas del comercio internacional de servicios* es una especie de híbrido entre una publicación conjunta y un acuerdo en la medida en que establece un marco para la compilación de estadísticas y su publicación. Ha sido elaborado y publicado conjuntamente por la OMC, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, la UNCTAD y las Naciones Unidas y contiene recomendaciones que las seis organizaciones se encargarán de fomentar para

permitir que los países amplíen y estructuren la información relativa al comercio de servicios de una forma internacionalmente comparable.<sup>9</sup>

### ***El sistema multilateral de comercio y las Naciones Unidas***

La OMC no forma parte del sistema de las Naciones Unidas, pero la cuestión era mucho más complicada en la etapa del GATT. La Organización Internacional de Comercio (OIC) estaba destinada a ser un organismo especializado de las Naciones Unidas, como se establece en el artículo 86 de la Carta de La Habana y, mientras tanto, las partes contratantes del “temporal” Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio pedían al Secretario General de las Naciones Unidas, en el párrafo 2 de su artículo XXV, que convocara su primera reunión. No obstante, el GATT no podía considerarse un organismo de las Naciones Unidas por la sencilla razón de que no llegó nunca a ser una organización internacional formal, pues era más bien un contrato que tenía anexa una Secretaría.

La Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO), que constituyó la base jurídica de la existencia de la Secretaría del GATT, sí que era un organismo de las Naciones Unidas. Fue creada mediante una resolución aprobada en la Conferencia de La Habana (denominada de forma más oficial Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo) con el propósito de servir de vínculo entre el GATT y la OIC hasta que esta última comenzara a existir. Con el paso del tiempo se atenuó la sensación de que existía un vínculo formal entre el GATT y el sistema de las Naciones Unidas, ya que el personal de la Secretaría y las partes contratantes consideraban que esta institución estaba bastante alejada de las Naciones Unidas. Un paso importante se dio en 1951, cuando las partes contratantes decidieron que la Secretaría se financiase con sus contribuciones, en lugar de utilizar fondos facilitados por las Naciones Unidas. El vínculo no se rompió totalmente hasta que no se produjo la transición entre el GATT y la OMC, y aun así se produjo paulatinamente.

Los instrumentos jurídicos de la OMC reflejan la nueva independencia de la institución del sistema de las Naciones Unidas en varios momentos. Por ejemplo, en virtud del párrafo 5 del Protocolo de Aplicación Provisional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, si un país quisiera dejar de aplicar el Acuerdo General tenía que presentar una notificación por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas. En cambio, en el párrafo 1 del artículo XV del Acuerdo sobre la OMC se establece que el Director General de la OMC será quien reciba la notificación escrita de la intención de un país de denunciar el Acuerdo. El Acuerdo sobre la OMC solo menciona a las Naciones Unidas en la declaración del párrafo 4 del artículo VIII que establece que los funcionarios de la OMC y los representantes de sus Miembros tienen privilegios e inmunidades *similares* a los estipulados en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, y en la disposición del párrafo 6 del artículo XVI que establece que: “El presente Acuerdo será registrado de conformidad con las disposiciones del Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas”. Esta declaración no indica subordinación a las Naciones Unidas ya que el artículo 102 se aplica a “[t]odo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas”.

La OMC rompió sus lazos con las Naciones Unidas al nacer. Durante la transición del GATT a la OMC, el Comité Ejecutivo de la ICITO se reunió el 9 de diciembre de 1994 para aprobar una Decisión sobre disposiciones transitorias: Acuerdo de transferencia entre el GATT de 1947, la ICITO y la OMC. Esta medida, que también fue aprobada por el Comité Preparatorio de la Organización Mundial del Comercio y corroborada el siguiente mes por el Consejo General de la OMC, recientemente constituido, incorporaba el Acuerdo relativo a la transferencia del activo, el pasivo, los registros, el personal y las funciones de la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio y del GATT a la Organización Mundial del Comercio.<sup>10</sup> El acuerdo facultaba al Director General para nombrar “al personal de la Secretaría de la OMC el 30 de junio de 1995 a más tardar”. Por consiguiente, el personal de la OMC siguió formado por funcionarios de las Naciones Unidas en estos primeros seis meses. Aunque el acuerdo establecía que la ICITO quedaría disuelta “en la fecha en que se nombre al personal de la Secretaría de la OMC”, en la realidad este hecho no se produjo hasta que el Consejo General de la OMC y el Comité Ejecutivo de la ICITO adoptaron finalmente una decisión (documento WT/L/282 de la OMC), el 16 de octubre de 1998, en virtud de la cual la ICITO dejaba de existir el 31 de diciembre. Para entonces, la única consecuencia práctica de la decisión fue cortar el último vínculo entre los programas de remuneraciones y de pensiones de la OMC con el sistema de las Naciones Unidas. Los Miembros de la OMC crearon en 1999 un Plan de Pensiones de la OMC, nuevo y distinto, tras separar a la institución de la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas.

La diferencia quizá más importante es que los organismos de las Naciones Unidas se fundan en el principio de inclusión, en virtud del cual se supone que prácticamente todos los países tienen derecho a un lugar en la mesa y pueden sumarse a ella con relativamente poca dificultad. En cambio, ser Miembro de la OMC es un privilegio más que un derecho y los candidatos deben pagar ese privilegio negociando compromisos, con frecuencia amplios, con los Miembros anteriores. Ser Estado soberano no basta pero tampoco es una condición necesaria para ser Miembro, ya que el artículo XII del Acuerdo sobre la OMC establece que podrán adherirse no solo los Estados sino también todo “territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores”. Tres de sus Miembros, todos ellos con una relación especial con China, no están reconocidos en las Naciones Unidas como Estados independientes: Hong Kong, China; Macao, China, y el Taipei Chino.

### ***Relaciones entre la OMC, la UNCTAD y otros organismos de las Naciones Unidas***

La OMC puede a veces entrar en conflicto con organismos de las Naciones Unidas que tratan cuestiones relacionadas con el comercio. La UNCTAD es el organismo de las Naciones Unidas con el que la OMC tiene unas relaciones de trabajo más intensas pero también es el que plantea la mayor amenaza de incoherencia si se deteriora esa relación.

Está muy extendida entre los países en desarrollo la sensación de que el sistema de las Naciones Unidas es más propicio a considerar amistosamente sus intereses que el sistema multilateral de comercio. La Carta de La Habana para una Organización Internacional de

Comercio perteneciente al sistema de las Naciones Unidas establecía una serie de compromisos con las demandas de los países en desarrollo (grupo que todavía no incluía a los muchos países que obtuvieron su independencia en los decenios posteriores) mientras que el GATT, aparentemente “temporal”, hacía muy pocas concesiones de este tipo. Los países en desarrollo dedicaron una energía considerable, en los decenios siguientes, a corregir ese descuido. Una solución que se propuso fue soslayar el sistema del GATT y recurrir en cambio a foros atractivos de negociación como la Asamblea General de las Naciones Unidas y, luego, la UNCTAD. La posibilidad de que se creara un rival fuerte del GATT parecía especialmente grande cuando se decidió, en la UNCTAD I de 1964, frente a la oposición de los países desarrollados, que la Conferencia se convocara periódicamente (cada cuatro años), y que se anexara una secretaría permanente.

Si sus fundadores se hubieran salido con la suya, la UNCTAD hubiera sido el lugar donde el Norte y el Sur hubieran negociado las condiciones de un “nuevo orden internacional” y en el que las instituciones mundiales desempeñarían un papel en la fijación de precios por lo menos tan importante como el mercado, ya que regularían el comercio y determinarían los beneficios. Los elementos principales de este orden en proyecto eran, entre otros, acuerdos relativos a productos básicos que garantizaran unos precios elevados para las materias primas de los países en desarrollo, protección frente a las importaciones en beneficio de las industrias incipientes de estos países y acceso libre a los mercados de los países industrializados para sus exportaciones de manufacturas. Pocas de estas propuestas obtuvieron gran respuesta, aparte de la creación del Sistema Generalizado de Preferencias a principios del decenio de 1970; esta concesión a las demandas de los países en desarrollo exigió la modificación de las normas del GATT. Estas demandas de los países en desarrollo alcanzaron su punto máximo en 1974, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración relativa al Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, en la que se pedían diversas reformas que confiaban tanto en los Estados como en el mercado para mejorar las condiciones económicas de los países en desarrollo.<sup>11</sup> El informe de la Comisión Brandt de 1980 se puede considerar el punto medio de la evolución de este debate, ya que defendía la fusión de la UNCTAD y el GATT en una nueva organización internacional (Brandt, 1980: 184 y 185). En el decenio de 1980, lejos de consolidarse las instituciones o de generarse un nuevo orden económico internacional, se produjo un movimiento de un número cada vez mayor de países en desarrollo que pedían la adhesión al GATT y que participaban activamente en sus actividades. La última vez que los países en desarrollo se esforzaron por situar el sistema de comercio dentro de la órbita de las Naciones Unidas se produjo al final de la Ronda Uruguay, cuando Egipto, el Pakistán y otros pidieron que la nueva institución en proyecto, que entonces se denominaba todavía Organización Multilateral de Comercio (véase el capítulo 2) fuera un organismo especializado de las Naciones Unidas. Sus esfuerzos fueron demasiado limitados y demasiado tardíos y tropezaron con la clara oposición de los países desarrollados y del Director General Peter Sutherland. Desde ese momento se ha puesto más interés en reformar el sistema de comercio desde dentro que en idear alternativas.

Las diferencias entre las culturas institucionales de la OMC y de la UNCTAD han podido tensar sus relaciones. Hay una tensión indudable entre los funcionarios de estos dos

organismos y esta tensión se debe no solo a la rivalidad de instituciones que potencialmente compiten entre sí sino a diferencias filosóficas de las personas. Las dos organizaciones están dedicadas al comercio y el desarrollo pero en la UNCTAD prima el desarrollo mientras que en la OMC prima el comercio. Algunos funcionarios de la UNCTAD reflejan el mayor grado de escepticismo frente al comercio que se encuentra en muchos países en desarrollo, observación que ilustra un incidente en la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003. Cuando se anunció la suspensión de esas negociaciones, el Director General Supachai Panitchpakdi (véase el Apéndice Biográfico, página 654), que se convertiría en Secretario General de la UNCTAD dos años más tarde, observó la reacción de alegría de los funcionarios de la UNCTAD. Los vio formando un grupo con representantes de ONG y les oyó gritar: “¡Estupendo!” Esto enfureció al Sr. Supachai. “Creí que la UNCTAD debió haber apoyado lo que hacíamos porque estábamos haciendo cosas beneficiosas para la causa de los países en desarrollo” -recordó posteriormente-.<sup>12</sup> Su propio camino desde la OMC a la UNCTAD fue uno de los diversos cambios de personal que ayudarían a salvar en parte la brecha entre las dos instituciones. Otro cambio fue el nombramiento en 2011 de Guillermo Valles (véase el Apéndice Biográfico, página 656), anteriormente Embajador del Uruguay ante la OMC, como Director de la División del Comercio Internacional de Mercancías y Servicios y Productos Básicos de la UNCTAD.

La relación entre la UNCTAD y la OMC es hoy mucho más complementaria de lo que lo fue en los últimos decenios. Esta complementariedad se debe, en parte, a la mayor cercanía de su composición de miembros. Los países en desarrollo, en su mayoría, no estaban en el GATT en los decenios de 1960 y 1970, muchos de los que eran miembros no tenían representación residente y los pocos que participaban activamente limitaban esa participación por lo general a demandas de exenciones, trato especial y diferenciado y una reciprocidad no plena. Los acuerdos negociados en las Rondas Kennedy y de Tokio no formaban parte de un todo único y, por consiguiente, no eran vinculantes para los países que habían elegido no firmarlos. Esto hacía fácil considerar que el GATT era el lugar donde los países industrializados negociaban entre sí pero que la UNCTAD era el lugar donde negociaban con los países en desarrollo. Sin embargo, las diferencias de composición de sus miembros se redujeron en los siguientes decenios, cuando numerosos países en desarrollo se adhirieron al GATT y la OMC.

La UNCTAD y la OMC cooperan de diversas formas. Una es el patrocinio conjunto del ITC, antes mencionado. Gran parte de la asistencia técnica que la UNCTAD facilita es complementaria de iniciativas de la OMC, por ejemplo, ayudar a los países en sus procesos de adhesión a la OMC y a la negociación y aplicación de sus compromisos. La mayoría de los diplomáticos que representan a sus países ante la OMC están acreditados también ante la UNCTAD y otros organismos de las Naciones Unidas en Ginebra. Además, los funcionarios superiores de las dos instituciones tienen buenas relaciones de trabajo. El Memorándum de Entendimiento entre la OMC y la UNCTAD, firmado en 2003, tiene por finalidad dar mayor profundidad y efecto práctico a la alianza estratégica entre las partes con miras a la aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo, “cooperar a fin de que el comercio contribuya al logro de los objetivos de desarrollo y coadyuvar a la integración beneficiosa de los países en desarrollo y los países menos adelantados en la economía mundial y en el sistema de

comercio multilateral".<sup>13</sup> En él se establece que los jefes de las dos organizaciones se reunirán cada seis meses y que las dos partes cooperarán en las esferas de la cooperación técnica, la creación de capacidad, la formación, la investigación y el análisis.

Otros dos organismos de las Naciones Unidas tienen una relación directa con el interfaz entre el comercio y el desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colabora con la OMC en proyectos conjuntos como el Marco Integrado mejorado y la iniciativa Ayuda para el Comercio, pero en ocasiones tiende a considerar con más precaución la relación entre el comercio y el desarrollo. Esto se mostró claramente en el informe del PNUD *Making Global Trade Work for People* (Poner el comercio mundial al servicio de las personas) (2003), en el que se señalaban varios aspectos del sistema de la OMC que, en opinión de los autores, podían significar mayores restricciones del espacio político de los países en desarrollo de lo que convenía a sus intereses.

Cuestiones comparables se plantearon en un conflicto sobre el comercio de productos agrícolas o, desde un punto de vista diferente, sobre la relación entre el comercio y el derecho a la alimentación. Las relaciones entre funcionarios de la OMC y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, ilustran la distancia filosófica que puede manifestarse también en los conflictos de ley. En 2009, el Sr. De Schutter presentó al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe basado en consultas con el Director General Pascal Lamy, personal de la Secretaría y embajadores ante la OMC. En el informe impugnaba directamente el enfoque adoptado en las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas de la OMC, afirmando que los productos agrícolas no debían tratarse como si fueran otros productos básicos. Al contrario, los Acuerdos de la OMC debían basarse en el derecho humano a una alimentación adecuada, según establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos que adoptó en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas y más concretamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966. Este último tratado compromete a los Estados partes a garantizar el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales por las personas, con inclusión del "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre", y para ello asegurarán "una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades" (artículo 11). Según el informe del Sr. De Schutter (2009: 5), "[l]a materialización del derecho a una alimentación adecuada debe orientar los esfuerzos para establecer el sistema multilateral de comercio", que "no solo debe abstenerse de imponer obligaciones que atenten directamente contra el derecho a la alimentación" sino que "debe también asegurarse de que todos los Estados disponen del espacio político que necesitan para adoptar medidas que contribuyan a la materialización progresiva del derecho a la alimentación en su jurisdicción".

Dos años más tarde el Sr. De Schutter publicó otro informe titulado *The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda: Putting Food Security First in the International Trade System* (2011). El Sr. Lamy respondió a este último informe con unas observaciones oficiales y una carta detallada en la que mostraba su profunda discrepancia "con su afirmación de que para conseguir sus objetivos de seguridad alimentaria los países

han de reducir su dependencia del comercio internacional".<sup>14</sup> La correspondencia entre el Sr. Lamy y el Sr. De Schutter se prolongó hasta bien entrado el año 2012 y en ella el Director General explicó el enfoque que los Miembros de la OMC daban a la negociación de cuestiones comerciales referentes a productos agrícolas y el relator alegaba que la OMC estaba defendiendo una versión anticuada de la seguridad alimentaria.

### ***La condición de observador***

El artículo V del Acuerdo sobre la OMC permite al Consejo General "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". El Consejo desarrolló esta disposición en los Reglamentos de los Períodos de Sesiones de la Conferencia Ministerial y de las Reuniones del Consejo General, que adoptó en 1996, en las que se establece que "el reconocimiento a las organizaciones internacionales intergubernamentales ... de la condición de observador en la OMC responde a la finalidad de que puedan seguir sus deliberaciones sobre cuestiones que revistan interés directo para esas organizaciones".<sup>15</sup> El Consejo adoptó un enfoque bastante estrecho con respecto al reconocimiento de esta condición, trato que otorga a una organización acceso no a toda la OMC en conjunto sino, dentro de ella, a órganos específicos. Una organización que desee que se le reconozca la condición de observador debe presentar las solicitudes por escrito "al órgano de la OMC en el que se desee obtener esa condición, y en ellas se indicará la naturaleza de la labor de la organización y los motivos por los que le interesa que se le reconozca la condición de observador". En el recuadro 5.1 se reproducen las normas por las que se rige la consideración de estas solicitudes.

La información del cuadro 5.2 muestra que el FMI y la UNCTAD son las únicas organizaciones internacionales que tienen reconocida la condición de observador tanto en el Consejo General como en todos los demás órganos importantes de la OMC que reconocen esta condición. (El Órgano de Solución de Diferencias no reconoce la condición de observador a ninguna organización internacional, aunque el acuerdo con el FMI reconoce la posibilidad de que el FMI participe en algunos asuntos.) Solo otras seis organizaciones internacionales tienen reconocida la condición de observador en el Consejo General, todas las cuales tienen también reconocida la condición de observador en al menos otro órgano de la OMC. Otras 10 organizaciones internacionales tienen reconocida la condición de observador en uno o más de los órganos principales de la OMC, ya sea con calidad de permanente o sobre una base *ad hoc*, y otras 51 organizaciones tienen reconocida esa condición en uno o más de los otros órganos de la OMC.

La condición de observador generalmente supone un papel bastante pasivo, pero las organizaciones internacionales podrían participar más activamente en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Esta participación ha sido hasta la fecha más hipotética que real. Como se indica en el Informe Sutherland (2004: 39), "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 reclamar información". Esta observación no preocupó a esta Comisión, que avaló "el mantenimiento de esta política". Aunque las organizaciones no participen *per se* en las diferencias, los acuerdos que administran pueden estar considerados o incluso incorporados en las normas de la OMC, como antes se vio.

### **Recuadro 5.1. La condición de observador para las organizaciones internacionales intergubernamentales en la OMC**

*Extracto del texto de los Reglamentos de los Períodos de Sesiones de la Conferencia Ministerial y de las Reuniones del Consejo General, documento WT/L/161 de la OMC, de 25 de julio de 1996, Anexo 3.*

Cada uno de los órganos de la OMC al que se presente una solicitud de la condición de observador examinará caso por caso esa solicitud, teniendo en cuenta factores tales como la naturaleza de la labor de la organización de que se trate, la naturaleza de su composición, el número de Miembros de la OMC en esa organización, la reciprocidad en lo que se refiere a acceso a los debates, documentos y otros aspectos de la condición de observador, y si la organización de que se trate ha estado asociada en el pasado con la labor de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947.

Además de las organizaciones que soliciten y a las que se reconozca la condición de observador, podrán asistir a las reuniones de la Conferencia Ministerial, el Consejo General o sus órganos subsidiarios otras organizaciones, previa invitación específica a tal efecto de la Conferencia Ministerial, el Consejo General o el órgano subsidiario de que se trate, según el caso. También se podrá invitar, según proceda y caso por caso, a organizaciones específicas a seguir en calidad de observador las deliberaciones de un órgano sobre cuestiones determinadas.

Se reconocerá a las organizaciones con las que la OMC haya concertado un acuerdo formal de cooperación y consultas la condición de observador en los órganos estipulados en ese acuerdo.

Las organizaciones a las que se haya reconocido la condición de observador en un órgano particular de la OMC no tendrán automáticamente esa condición en otros órganos de la OMC.

Se podrá invitar a los representantes de las organizaciones a las que se haya concedido la condición de observador a que hagan uso de la palabra en las reuniones de los órganos a las que asisten como observadores normalmente después de que hayan intervenido los Miembros de ese órgano. El derecho a hacer uso de la palabra no incluye el derecho a distribuir documentos ni a formular propuestas, a menos que se invite específicamente a una organización a hacerlo así, ni a participar en la adopción de decisiones.

Se remitirán a las organizaciones que tengan la condición de observador ejemplares de las principales series de documentos de la OMC, así como de otras series de documentos relativos a la labor de los órganos subsidiarios a cuyas reuniones asistan en calidad de observadores. Podrán recibir los documentos adicionales que se especifiquen en las cláusulas de los acuerdos formales de cooperación concertados entre esas organizaciones y la OMC.

En el caso de que la organización que tenga la condición de observador no haya asistido a las reuniones durante un período de un año después de la fecha en que se le haya concedido la condición de observador, se extinguirá esa condición. En el caso de los períodos de sesiones de la Conferencia Ministerial, este período será de dos años.

**Cuadro 5.2. Organizaciones a las que se ha concedido la condición de observador en la OMC**

	Consejo General	OEPC	Consejo de Mercancías	Consejo de Servicios	Consejo de los ADPIC	Otros órganos
<b>Organizaciones que tienen la condición de observador en el Consejo General</b>						
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	◆	◆	◆		◆	◆
Fondo Monetario Internacional	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Centro de Comercio Internacional	◆			◆		◆
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	◆	◆	◆		◆	◆
Naciones Unidas	◆		◆	◆	◆	◆
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Banco Mundial	◆	◆	◆		◆	◆
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	◆				◆	◆
<b>Organizaciones que tienen la condición de observador en otros órganos principales de la OMC</b>						
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo		◆				
Asociación Europea de Libre Comercio		◆				
Organización de Aviación Civil Internacional				□		
Unión Internacional de Telecomunicaciones				◆		
Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir			◆			
Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales					◆	
Unión Postal Universal				◆		
Organización Mundial de Aduanas			◆		◆	
Organización Mundial de la Salud				□	□	
Organización Mundial del Turismo				□		
<b>Organizaciones que tienen la condición de observador en otros órganos de la OMC</b>						
Asociación Latinoamericana de Integración						Convenio sobre la Diversidad Biológica
Banco Interamericano de Desarrollo						Convenio de Estocolmo
Banco Islámico de Desarrollo						Convenio de Róterdam
Centro para el Desarrollo de la Pesca en Asia Sudoriental						Corporación Interárabe de Garantía de Inversiones
Comisión Económica de las Naciones Unidas para África						Fondo Común para los Productos Básicos
Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe						Foro de las Islas del Pacífico
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa						Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico						Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Comisión Electrotécnica Internacional						Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
Comisión Internacional para la Conservación del Atlántico						Oficina Internacional de Epizootias
Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius (Codex)						Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible						Organización de la Conferencia Islámica
Comunidad Andina						Organización de Cooperación Económica
Comunidad de Desarrollo del África Meridional						Organización de Estados Americanos
Comunidad Económica de los Estados de África Occidental						Organización Internacional de Metrología Legal
Comunidad Económica y Monetaria de África Central						Organización Internacional de Normalización
Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo						Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
Consejo Internacional de los Cereales						Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres						Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO						Protocolo de Montreal
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático						Secretaría del Commonwealth
Convenio de Basilea						Secretaría de la Comunidad del Caribe
						Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
						Sistema Económico Latinoamericano
						South Center
						Unión Africana
						Unión Económica y Monetaria del África Occidental
						Unión del Magreb Árabe

◆ = Permanente. □ = Ad hoc. OEPC = Órgano de Examen de las Políticas Comerciales

Fuente: Adaptación de la información facilitada en: [www.wto.org/spanish/thewto\\_s/igo\\_obs\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/igo_obs_s.htm).

Nota: Por "otros órganos" se entiende que las organizaciones tienen la condición de observador en otro órgano al menos de la OMC, pero no en todos ellos. Obsérvese que ninguna organización internacional tiene reconocida la condición de observador en el Órgano de Solución de Diferencias.

La OMC disfruta por su parte de la condición de observador en otras organizaciones, pero no está bien situada para ejercer con frecuencia ese privilegio con respecto a las que tienen su sede fuera de Europa en general o de Ginebra en particular. Como puede verse en el cuadro 5.3, 13 de las organizaciones en las que la OMC tiene la condición de observador tienen su sede efectivamente en Ginebra. Entre ellas hay algunas con las que la OMC colabora con bastante frecuencia, como la OIT, la OMPI y la UNCTAD, aparte de otras para las que el comercio es una cuestión marginal. Hay otras 21 organizaciones que tienen su sede o bien en otro lugar de Europa o en otros continentes, y en la mayoría de ellas la OMC ejerce pocas veces sus derechos como observador de una forma más activa que la de recibir los documentos.

La OMC es una de las pocas organizaciones, aunque no la única, que solo tiene una sede y no tiene oficinas satélite en otras ciudades. En ese sentido se parece más a algunas instituciones regionales que a otras organizaciones económicas internacionales que tienen numerosas oficinas de enlace con los gobiernos de los países y otras organizaciones internacionales. Por ejemplo, la OCDE tiene cuatro centros en todo el mundo y la OIT tiene oficinas en 40 países, el FMI tiene 81 representantes residentes y cuatro oficinas regionales y la OMS tiene 147 oficinas nacionales y seis oficinas regionales.<sup>16</sup> Pocas veces incluso se ha planteado el tema de las posibles oficinas satélite de la OMC, asunto que se planteó por ejemplo en los debates internos canadienses sobre la propuesta de establecer una Organización Multilateral del Comercio.<sup>17</sup> La OMC normalmente solo interactúa con los gobiernos de los Miembros u otros interesados fuera de Ginebra durante la realización de los informes para los exámenes de las políticas comerciales o con motivo de los viajes de funcionarios superiores para participar en reuniones, dar conferencias o representar de otro modo a la organización.

### ***Polémica con respecto a la condición de observador de la Liga Árabe***

Aunque la mayoría de las solicitudes de la condición de observador se resuelven como cuestiones técnicas, esa afirmación no es válida cuando se refiere a la polémica con respecto a la Liga de los Estados Árabes (normalmente denominada Liga Árabe). Lo que se discutía no era solo la concesión de esa condición a la organización en cuestión sino también el bloqueo de las solicitudes de la condición de observador presentadas por otras organizaciones intergubernamentales. Esto dificultaba la labor de colaboración entre la OMC y algunas organizaciones a las que no se había concedido la condición de observador, lo que exigía que se adoptaran medidas *ad hoc* para subrayar el problema.

La Liga Árabe solicitó por primera vez la condición de observador para asistir a la Conferencia Ministerial de Seattle, en 1999. Ese mismo año envió al Director General una carta solicitando la condición de observador en el Consejo General y en varios órganos subsidiarios. En octubre de 1999, el Presidente del Consejo General propuso que se otorgara la condición de observador a todas las organizaciones que lo solicitaran dentro de un cierto plazo a no ser que un Miembro se opusiera. Dos Miembros presentaron objeciones a la Secretaría y, aunque en aquel momento no fueron oficialmente identificados, era un secreto a voces que los dos miembros eran los Estados Unidos e Israel. Lo hicieron para denunciar el continuo patrocinio del boicot de la Liga

**Cuadro 5.3. Organizaciones en las que la OMC tiene la condición de observador****Organizaciones que tienen su sede en Ginebra**

Asociación Europea de Libre Comercio
Centro de Comercio Internacional
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
Convenio de Basilea
Convenio de Estocolmo
Convenio de Róterdam
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Organización Internacional de Normalización
Organización Mundial de la Salud
Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales

**Organizaciones que tienen su sede en Europa pero no en Ginebra**

Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico	Madrid
Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional	Viena
Consejo Internacional de Cereales	Londres
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Bonn
Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico	Bruselas
Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos	Roma
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	París
Organización Mundial de Aduanas	Bruselas
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	Roma
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	Viena
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	París

**Organizaciones que tienen su sede en América del Norte**

Banco Mundial	Washington DC
Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible	Nueva York
Convenio sobre Diversidad Biológica	Montreal
Fondo Monetario Internacional	Washington DC
Naciones Unidas	Nueva York
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Nueva York

**Organizaciones que tienen su sede en otras regiones**

Foro de las Islas del Pacífico	Suva
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Nairobi
Protocolo de Montreal	Nairobi
Sistema Económico Latinoamericano	Caracas

Fuentes: La lista de las organizaciones se encuentra en: [www.wto.org/spanish/thewto\\_s/wto\\_observership\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/wto_observership_s.htm); la información sobre la ubicación de las sedes se ha obtenido en los sitios Web de las distintas organizaciones.

Árabe a Israel (véase el capítulo 4; véase también Reich, 2005). Básicamente sucedió lo mismo antes de la Conferencia Ministerial de Doha, en 2001, la Conferencia Ministerial de Cancún, en 2003, la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005 y la Conferencia Ministerial de Ginebra, en 2011. Durante todo este período, la misión de Egipto defendió, en nombre del Grupo Árabe la solicitud y defendió no solo que se atendiera a la solicitud sino también, si se bloqueaba esa solicitud, en interés de la transparencia, que los Miembros que se opusieran fueran identificados. A partir de 2003, los representantes de los Estados Unidos y de Israel confirmaron, cada uno por separado, que se habían opuesto.

Los miembros del Grupo Árabe adoptaron una posición más afirmativa sobre el asunto en 2005, defendiendo que impedirían el consenso sobre la concesión de la condición de observador a otras organizaciones intergubernamentales hasta que no se aprobara la solicitud de la Liga Árabe. El 28 de octubre de 2011 el Grupo Árabe presentó también una propuesta de “Mejora de las Directrices para la concesión de la condición de observador a las organizaciones intergubernamentales en la OMC” (documento WT/GC/W/643 de la OMC). En él defendía que las solicitudes de la condición de observador permanente se valorasen únicamente sobre la base de sus fundamentos técnicos y que era necesario contar con criterios objetivos y técnicos para asegurar la debida aplicación de las directrices existentes.

## Relación entre las normas de la OMC y las normas de otras organizaciones

Con frecuencia, la negociación inicial de un tema afecta no solo al contenido de los acuerdos que los países quieran concluir sino también a la decisión en primer lugar sobre el lugar donde se mantendrán las conversaciones. Los países que promuevan la negociación de compromisos exigibles con respecto a una esfera determinada serán favorables a la OMC como foro de negociación. Por el contrario, los países que prefieran que los responsables de las políticas nacionales tengan libertad de movimientos o bien se opondrán directamente a las negociaciones o bien tratarán de plantear el asunto en otra institución internacional cuyas facultades para exigir el cumplimiento de las normas tiendan a ser más débiles. Por ejemplo, la “búsqueda del foro más favorable” tanto por los *demandeurs* como por sus oponentes fue bastante clara en el decenio de 1980, cuando los países industrializados y los países en desarrollo mantuvieron posiciones divergentes con respecto a si los derechos de propiedad intelectual debían caer en el ámbito del GATT o en el ámbito de la OMPI, y desde el decenio de 1990, cuando se planteó la polémica acerca de si los derechos laborales debían considerarse en el ámbito de la OIT o en el de la OMC.

Sin embargo, no debe destacarse excesivamente esta observación ya que los analistas se equivocan cuando describen a la OMC como la *única* institución internacional que tiene unas disposiciones sólidas para la solución de diferencias. Llegados a este punto cabe citar tres ejemplos. Empezando por arriba, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene unas facultades extraordinariamente amplias de exigir el cumplimiento de las normas, que pueden llegar a la autorización del uso de la fuerza militar. Aunque sea difícil imaginar unas circunstancias

en las que puedan utilizarse tales facultades en una diferencia comercial *per se*, las sanciones económicas que está autorizado a imponer el Consejo de Seguridad pueden sin duda afectar al comercio. La OIT sirve de ejemplo de organización internacional cuyos miembros, al menos sobre el papel, han convenido otorgarle unas facultades de exigir el cumplimiento de las normas que son comparables a las de la OMC. El artículo 33 de la Constitución de la OIT establece que en caso de que un miembro no dé cumplimiento a las recomendaciones para corregir un incumplimiento de la Constitución de la OIT “[e]l Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones”. Esta facultad de imponer sanciones, formulada en términos bastante vagos, solo ha sido utilizada una vez hasta la fecha, cuando el Consejo de Administración decidió, después de años de consideración, imponer sanciones a Myanmar en 2000.<sup>18</sup> El FMI prohíbe que sus miembros manipulen las divisas y en la Sección 1, iii) del artículo IV del Convenio Constitutivo se exige que los miembros eviten “manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional”. En el artículo VIII se refuerza esta obligación. Sin embargo, ni las normas ni la cultura del FMI dan origen a tantos litigios bilaterales o polémicas institucionales como las normas de la OMC sometidas al mecanismo de solución de diferencias. Aunque no sea totalmente exacto describir las facultades de exigir el cumplimiento de las normas primero del GATT y ahora de la OMC como sin parangón, pueden describirse justificadamente como especiales. La OMC se distingue por el número de diferencias que habitualmente despacha, la forma en que estas diferencias son tratadas y la frecuencia con la que se autorizan medidas para lograr el cumplimiento.

### ***La consideración de las normas de otras organizaciones en la OMC***

Algunos Acuerdos de la OMC establecen mecanismos para que pueda exigirse el cumplimiento de las normas establecidas por otros organismos o para que estas sean reconocidas. El ejemplo más importante es el de la OMPI y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), ya que este último incorpora las disciplinas de varios convenios administrados por la OMPI. Entre estos convenios cabe señalar los de París (propiedad industrial), Berna (obras literarias y artísticas), Ginebra (fonogramas) y Roma (artistas intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión). Los Miembros tienen libertad para determinar cuál es el método adecuado para aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC en el marco de su propio sistema jurídico, pero deben conceder a los nacionales de los demás Miembros el trato nacional previsto en estos distintos acuerdos, siempre que se respeten las excepciones a ese trato nacional previstas en esos mismos convenios.

En las normas de la OMC se ofrece protección a las normas o resoluciones de otras organizaciones. Como ejemplo cabe citar la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la FAO, que establece normas para la prevención de plagas o enfermedades de los vegetales. La CIPF “tiene un mecanismo propio de solución no vinculante de diferencias” -como señala Princen (2006: 61)- “pero en la práctica no ha sido utilizado activamente”. Una forma eficaz de exigir el cumplimiento de las normas del CIPF es utilizar como intermedio el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), que establece que se presupone que las normas y reglamentos nacionales cumplen el Acuerdo si se basan en el

CIPF. El mismo principio se aplica a las normas de la Comisión del Codex Alimentarius, un órgano conjunto de la FAO y la OMS que elabora normas mundiales sobre seguridad de los alimentos. Igualmente, en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se adoptan expresamente las definiciones utilizadas por la Organización Internacional de Normalización en su publicación *Términos Generales y sus Definiciones en relación a la Normalización y Actividades Conexas*, y en varios artículos del Acuerdo se establece que los Miembros de la OMC adoptarán normas internacionales. Por ejemplo, en el párrafo 4 del artículo 2 se establece que:

Quando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales.

Una cuestión que da origen a continuos debates jurídicos es la utilización de normas de convenios elaborados por otras organizaciones como orientación por los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC. “A diferencia de los sistemas jurídicos nacionales” -observa Pauwelyn (2003: 488)- “en el Derecho Internacional la jerarquía de leyes no está determinada por la fuente concreta de las normas en cuestión” porque estas normas “de una forma o de otra derivan de la misma fuente, es decir, el consentimiento de los Estados”. Por consiguiente, defendía “un examen de las normas de la OMC en el contexto más amplio de otras normas del Derecho Internacional”, de modo que:

Las normas de la OMC son una rama del Derecho Público Internacional. De ahí que las normas de la OMC deban ser *interpretadas*, antes de nada, de forma que se tengan en cuenta otras normas del Derecho Internacional, en la medida en que estas normas representan la “intención común” de todos los Miembros de la OMC. Son aplicables las restricciones normales a la interpretación de los tratados, aunque se pueda afirmar con seguridad que una “interpretación evolutiva” es lo normal, y no una excepción, dado el carácter “vivo” o “continuo” de los Acuerdos de la OMC. Al margen del proceso de *interpretación* de los tratados, también deben *aplicarse* otras normas del Derecho Internacional a los Acuerdos de la OMC, salvo que esos Acuerdos fueran “adoptados” al margen de ese Derecho. Además, la “legislación aplicable”, en lo que respecta a un grupo especial de la OMC, debe incluir todas las normas pertinentes del Derecho Internacional que sean vinculantes para las partes en la diferencia, aunque la jurisdicción de los grupos especiales se limite únicamente a las reclamaciones al amparo de los Acuerdos de la OMC abarcados (*ibid.*: 490).

Marceau (2002: 804 y 805) hizo la misma observación, alegando que las normas de la OMC tenían que ser interpretadas de forma coherente con el Derecho Internacional y en especial en el área de los derechos humanos. En su opinión, la legislación sobre los derechos humanos

podía ser respetada si los grupos especiales de la OMC interpretaban y aplicaban las disposiciones de las normas de la OMC de forma adecuada. También alegaba que una mayor coherencia del Derecho Internacional debía lograrse en último extremo mediante la negociación de acuerdos y no podía basarse indefinidamente en los procedimientos de solución de diferencias para resolver posibles conflictos de ley. “Existe la obligación de interpretar las disposiciones de las normas de la OMC teniendo en cuenta otras normas pertinentes del Derecho Internacional, con inclusión de la normativa sobre derechos humanos referente al mismo tema de que se trate.” Sin embargo, si hubiese un conflicto de leyes “las normas de la OMC son un subsistema concreto del Derecho Internacional en el que las normas que no son de la OMC (con inclusión de las relativas a los derechos humanos) no pueden ser aplicadas directamente”.

Petersmann (2005c: 361) opina que “parece que solo es una cuestión de tiempo” que “los organismos de solución de diferencias de la OMC tengan que responder a reclamaciones jurídicas o preguntas” relacionadas con posibles conflictos entre los Acuerdos de la OMC y el producto de otros órganos internacionales que traten cuestiones relacionadas con los derechos humanos. El párrafo 2 del artículo 3 del ESD establece que, al interpretarse las normas de la OMC, se tengan en cuenta las posibles normas del Derecho Internacional aplicables en las relaciones entre las partes. ¿Cómo pueden relacionarse los compromisos sobre la protección de patentes farmacéuticas o el comercio de servicios de salud con el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por las Naciones Unidas en 1966, que garantiza “el derecho de toda persona” tanto a “[g]ozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones” como también a “[b]eneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”? La posibilidad de que se planteen diferencias de este tipo quedó demostrada entre 2009 y 2012 cuando, como antes se examinó, se planteó una diferencia con respecto a la relación entre la liberalización del comercio de productos agrícolas y el derecho a alimentos.

## La relación de la OMC con algunas organizaciones determinadas

El GATT y la OMC han tenido relaciones oficiales con otras organizaciones internacionales desde el primer momento, pero estos vínculos se han multiplicado con la proliferación de instituciones y la ampliación del ámbito abarcado por el sistema de comercio. A continuación se examinan algunas de las organizaciones con las que la OMC debe relacionarse de forma más estrecha, que se enumeran en un orden cronológico aproximado según cuándo se establecieron las instituciones.

### *Organización Internacional del Trabajo*

La OIT es la organización más antigua con que se relaciona la OMC, ya que es la única superviviente institucional de la Sociedad de Naciones. Comparte también con la OMC una herencia singular. El Centro William Rappard fue la sede de la OIT desde su inauguración

en 1926 hasta 1975, pasando en 1977 a ser sede del GATT. Este hecho explica el aspecto de algunas salas del edificio, en apariencia anómala, como los apliques de luz de la biblioteca, que están adornados con representaciones de trabajadores de diferentes industrias. La OMC está adornada también con numerosas obras de arte que cantan las virtudes del trabajo, muchas de las cuales reflejan el estilo de arte político que prevalecía en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de este pasado arquitectónico común, las dos instituciones tienen estructuras, objetivos y culturas políticas muy distintos. Mientras que la OMC sigue la tendencia de casi todas las organizaciones intergubernamentales de permitir que solo los Estados tengan una representación directa, la OIT es notable por su singular carácter trilateral. Todas las misiones se componen de delegados del gobierno del Estado miembro y de las organizaciones de empresarios y trabajadores. Y mientras que el objetivo principal de la OMC es llegar a acuerdos negociados en virtud de los cuales se reduce por lo menos la intervención del Estado en algunos aspectos de la economía, la OIT se cuenta entre las organizaciones internacionales dedicadas al fomento de determinados tipos de regulación pública de la economía.

Muchos de los instrumentos y declaraciones jurídicas de la OIT tratan de forma directa o indirecta cuestiones comerciales. Varios de los 189 convenios de la OIT negociados entre 1919 y 2011 tratan cuestiones relacionadas con el comercio o temas profundamente relacionados con el comercio; entre estos convenios cabe citar cinco que afectan a los trabajadores portuarios y 39 que afectan a los marinos. La labor de la OIT parte de la premisa, como se indica en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (conocida también como Declaración de Filadelfia)<sup>19</sup>, de que “el trabajo no es una mercancía”. Aunque en esta misma declaración se apoya “fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen”, las declaraciones de la OIT sobre el tema del comercio incluyen a menudo calificativos que destacan su interés por la forma en que el comercio y otras actividades económicas repercuten en los intereses de los trabajadores. En el Pacto Mundial para el Empleo, que la OIT aprobó en junio de 2009, por ejemplo, los miembros piden que las organizaciones internacionales cooperen para fomentar un “comercio y mercados eficientes y *bien regulados* que redunden en beneficio de todos, sin proteccionismo” (OIT, 2009: 9, sin cursivas en el original). El papel de la OIT en el debate sobre la globalización, según su Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, es evaluar los efectos de la política comercial y la política de los mercados financieros “con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas” (OIT, 2008: 15). Para ello, ni fomenta ni ignora el proteccionismo, subrayando en esa misma Declaración “que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas” (*Ibid.*: 11).

Una de las cuestiones más conflictivas que se ha planteado en el sistema de comercio durante toda la etapa de la OMC ha sido la propuesta de vincular los compromisos que los

países han asumido en el marco de la OIT y la utilización del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC como mecanismo para exigir su cumplimiento. En esencia, eso fue lo que se hizo en el caso de los derechos de propiedad intelectual, esfera en la que el cumplimiento de los acuerdos administrados por la OMPI se puede exigir en la OMC a través del Acuerdo sobre los ADPIC. Los convenios negociados en la OIT son fundamentalmente compromisos de buen comportamiento a escala nacional, que son objeto de examen mediante un sistema de supervisión a través de informes y de expertos, pero mientras que las normas de la OIT establecen sanciones, en la práctica la institución casi nunca hace otra cosa que someter a los países que se ha constatado que no cumplen estas obligaciones a la presión que ejerzan otros países.

Esta conclusión contrasta vivamente con la OMC donde las infracciones de las normas pueden dar lugar a la amenaza de imposición o a la imposición de medidas de retorsión. Es solo una leve exageración decir que en la OIT hay normas laborales sin “dientes”, mientras que en la OMC hay dientes pero casi no hay normas relacionadas con el trabajo. Una excepción a esta norma general se encuentra en el apartado e) del artículo XX del Acuerdo General, que establece (con sujeción a lo dispuesto en el párrafo introductorio del artículo) una excepción en favor de las medidas que invoquen los países “relativas a los artículos fabricados en las prisiones”. Las polémicas que ha suscitado la propuesta vinculación entre las normas de la OIT y la exigencia de su cumplimiento en la OMC fueron especialmente intensas en la Conferencia Ministerial de Singapur (véase el capítulo 11). Las secretarías de las dos organizaciones han cooperado desde 2005 en la realización de estudios conjuntos, como antes se indicó, cuyos resultados fueron presentados conjuntamente a sus respectivos miembros.

### ***Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial***

Un aspecto anómalo de la relación entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial es que estos tres organismos son calificados oficialmente de “instituciones de Bretton Woods”. Este título no es exacto históricamente, ya que el FMI y el Banco Mundial fueron las únicas instituciones surgidas de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que se celebró en Bretton Woods (Nueva Hampshire) durante el mes de julio de 1944. Las conferencias en las que se generó el GATT y la fallida Carta de la OIC se celebraron años después en Londres y La Habana. No obstante, la aplicación de este título a la OMC es un reconocimiento de la idea original del lugar donde se suponía que la OIC se situaría entre las organizaciones económicas internacionales, formando el ángulo del comercio en ese triángulo, y destacando también el hecho de que ninguna de estas instituciones formaba parte oficialmente del sistema de las Naciones Unidas. Por eso, cuando los jefes de estos organismos se reúnen con sus homólogos de las Naciones Unidas, se enumeran juntos bajo el bucólico título antes indicado. Sin embargo, cuando las personas se refieren en términos comunes a las instituciones de Bretton Woods normalmente quieren indicar solo el FMI y el Banco Mundial.

La Carta de La Habana para una OIC hacía referencia en varios momentos al FMI y estas referencias fueron reproducidas en gran parte en el GATT de 1947. En el artículo XV del

Acuerdo General (Disposiciones en materia de cambio) se establece la cooperación con el FMI y se exige a los países que entablen “consultas detenidas” con el Fondo y acepten “todas las conclusiones de hecho en materia de estadística o de otro orden que les presente el Fondo sobre cuestiones de cambio, de reservas monetarias y de balanza de pagos”. Los negociadores del GATT, que tenían presentes las prácticas desacreditadas del decenio de 1930, se aseguraron también en el artículo XV de exhortar a los países a no adoptar ninguna medida en materia de cambio que “vaya en contra de la finalidad de las disposiciones del” Acuerdo General o en contra de “la finalidad de las disposiciones del Convenio Constitutivo” del FMI. En estas oraciones parece presumirse que la finalidad y los actos de las dos instituciones son idénticos. También se atribuye al FMI un papel en la determinación de si los países tienen derecho a invocar las disposiciones de los artículos XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) o XVIII (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico) del Acuerdo General y también se hace referencia al FMI en los párrafos 6 a) del artículo II (Listas de concesiones), 4 c) del artículo VII (Valoración en aduana) y en el artículo XIV (Excepciones a la regla de no discriminación). En resumen, los redactores del GATT de 1947 hicieron grandes esfuerzos por asegurar la coherencia de las políticas comerciales y monetarias de los países tal y como estas se plantean en la institución y en el acuerdo.

La única referencia al FMI en el Acuerdo sobre la OMC se encuentra en el párrafo 5 del artículo III, que establece lo siguiente: “Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC cooperará, según proceda, con el” FMI, el Banco Mundial y sus organismos conexos. No obstante, el alcance de este Acuerdo quedó de algún modo ampliado por un acuerdo de cooperación de 1996, en virtud del cual la condición de observador de que disfruta el FMI en la OMC es más sólida que la de otras organizaciones internacionales. El Acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio establece canales de comunicación entre los dos organismos y atribuye a cada una de las dos organizaciones la condición de observador en los órganos con capacidad para adoptar decisiones de la otra.<sup>20</sup> En el párrafo 6 se establece que “[l]a OMC invitará al Fondo a que envíe a un miembro de su personal, en calidad de observador, a las reuniones del Órgano de Solución de Diferencias, de la OMC, cuando vayan a considerarse cuestiones de importancia jurisdiccional para el Fondo”, y faculta a la OMC para invitar al FMI a que envíe un miembro de su personal a otras reuniones del Órgano de Solución de Diferencias cuando “esa presencia [sea] de interés especial común para ambas organizaciones”.

El FMI hubiera podido desempeñar un papel más destacado de apoyo a la liberalización del comercio si se hubiera completado la Ronda de Doha. En 2004 estableció el Mecanismo de Integración Comercial (MIC) con el fin de ayudar a que avanzase la Ronda de Doha. Todos los países miembros del FMI cuya situación de balanza de pagos pudiera resultar afectada negativamente por los resultados de la liberalización multilateral del comercio pueden acceder al IMC. Su finalidad es incrementar la previsibilidad de los recursos de que pueden disponer los países miembros del FMI que tengan problemas de ajuste provocados por el comercio en el marco de los mecanismos ya existentes de financiación.

El Banco Mundial, que también apoya la liberalización del comercio en los países en desarrollo, llegó a un acuerdo con la OMC en 1997 en el que igualmente se pide una mejor comunicación entre las dos instituciones mediante el intercambio y el uso común de información; el acceso a sus respectivas bases de datos y actividades conjuntas de investigación y de cooperación técnica; el intercambio de informes y otros documentos; así como la concesión recíproca de la condición de observador. El banco también adoptó en 2011 una estrategia comercial para 10 años, que pretende responder más eficazmente a la mayor demanda de sus clientes de análisis, identificación de proyectos y prestaciones en esta esfera. La estrategia se centra en cuatro pilares, entre ellos, fomentar la competitividad y la diversificación del comercio con el fin de ayudar a los países a elaborar marcos de política que sean favorables al desarrollo del sector privado, la creación del empleo y la reducción sostenible de la pobreza; la facilitación del comercio, la logística del transporte y la financiación del comercio para reducir los costes del transporte internacional de mercancías en términos de tiempo, dinero y fiabilidad; apoyo al acceso a los mercados y cooperación comercial internacional para crear mercados integrados más amplios para mercancías y servicios; y gestionar las crisis económicas externas y promover una mayor inclusión con el fin de hacer que la globalización sea benéfica para los hogares pobres y las regiones atrasadas.<sup>21</sup>

La OMC, además de colaborar con estas instituciones financieras mundiales, tiene también relaciones con sus equivalentes regionales. Estas relaciones son especialmente importantes en la iniciativa Ayuda para el Comercio y en las actividades relacionadas con la financiación del comercio y la creación de capacidad, en las que la OMC colabora diseñando y facilitando formación y otros tipos de asistencia. Los bancos regionales también pueden participar en los exámenes de las políticas comerciales. Entre las instituciones que tienen la condición de observador en la OMC se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo; otros bancos regionales con los que ha cooperado son el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.

### ***Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura***

La UNESCO es uno de los diversos organismos especializados de las Naciones Unidas que se crearon al mismo tiempo aproximadamente que el GATT. A lo largo del tiempo ha tenido diversas relaciones con el sistema de comercio. Mientras que a principios de la etapa del GATT (que también puede considerarse la primera etapa de la UNESCO) esta organización parecía tratar el comercio como parte de la solución, en la etapa de la OMC parece considerar que el comercio es parte del problema. El Acuerdo de Florencia sobre la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural es un convenio del decenio de 1950 cuyo objetivo es dismantelar los obstáculos arancelarios a los bienes culturales. Este antiguo ejemplo de acuerdo sectorial “cero por cero” fue un esfuerzo de colaboración de la UNESCO y el GATT.<sup>22</sup> Entre otras cosas, abarca los libros, las obras de arte y el material audiovisual de carácter educativo, científico y cultural y representa también un ejemplo único de colaboración interinstitucional sobre asuntos relacionados con el comercio de bienes

culturales. Las propuestas iniciales de acuerdo fueron elaboradas por la UNESCO y sirvieron de base para las negociaciones de un grupo de trabajo del GATT. El texto del acuerdo fue luego comunicado a la UNESCO para que lo adoptara y administrara, y entró en vigor en 1952.

Esta experiencia de cooperación contrasta con las negociaciones de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de la UNESCO.<sup>23</sup> En proceso de elaboración desde 2001, los miembros aprobaron una versión dulcificada de esta Convención en 2005. Aunque sigue todavía sometida a debate, hay alguna posibilidad de que el instrumento pueda establecer principios que conduzcan a conflictos directos con los compromisos de algunos Miembros de la OMC. Un proyecto de texto, de julio de 2004, que sirvió como base inicial para los debates partió de la premisa de que los procesos de mundialización “pese a que crean condiciones inéditas para un reforzamiento de la integración entre las culturas, constituyen también un peligro para la diversidad y un riesgo de empobrecimiento de las expresiones culturales” (Preámbulo). En el proyecto de Convenio se establece una serie de principios y medidas que pueden adoptarse para salvaguardar la diversidad cultural, entre ellas, “reservar de manera adecuada un espacio a los bienes y servicios culturales nacionales entre todos los disponibles dentro de su territorio” (párrafo 2 a) del artículo 6). En el artículo 19 del proyecto de Convenio se establecen normas para la relación con otros instrumentos del Derecho Internacional, ofreciendo dos opciones. Una opción sería declarar sencillamente que “[n]inguna disposición de la presente Convención afectará a los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales”. La otra opción sería establecer que:

1. Ninguna disposición de la presente Convención podrá ser interpretada de tal manera que afecte los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual de los que sean Partes.
2. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán a los derechos y obligaciones de cualquier Estado Parte que emanen de cualquier instrumento internacional existente, salvo cuando el ejercicio de sus derechos y obligaciones cause serios perjuicios o constituya una amenaza para la diversidad de las expresiones culturales.

El texto sugería que este instrumento no prevalecería por encima del Acuerdo sobre los ADPIC, pero que los demás Acuerdos de la OMC, con inclusión de los compromisos asumidos con respecto a las mercancías y los servicios, potencialmente podrían ser objeto de modificaciones o de reinterpretación en determinadas circunstancias.<sup>24</sup> Por ejemplo, cabe imaginarse perfectamente el caso hipotético de que un Miembro de la OMC modifique o retire un compromiso asumido en el marco del AGCS sobre los servicios audiovisuales alegando para ello que actuar de este modo evitaría una amenaza para la diversidad de las expresiones culturales.

La versión final de ese instrumento, que la UNESCO aprobó en 2005, evita cualquier conflicto con las normas de la OMC. En el artículo 20 se establece que “[l]as Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte”. Aunque deban tener en cuenta

“las disposiciones pertinentes de la presente Convención” cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que sean Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, la Convención establece expresamente que “[n]inguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean parte”. No obstante, el episodio representa uno de los ejemplos más claros de cómo los problemas de coherencia pueden potencialmente dar lugar a conflictos de leyes directamente.

### *Organización Mundial de la Salud*

La relación entre la OMC y la OMS resulta especialmente compleja si se tiene en cuenta la serie de cuestiones respecto de las cuales se superponen sus jurisdicciones. Entre ellas cabe mencionar el comercio de bienes y servicios médicos, así como el comercio de bienes que se consideran perjudiciales para la salud humana. En ambos casos, los debates que se producen en la OMC es más probable que se centren en los aspectos económicos de la cuestión más que en los aspectos de salud pública, mientras que en los debates que se producen en la OMS estas prioridades se ordenan a la inversa.

Una forma de que disponen las organizaciones internacionales para evitar problemas de coherencia es hacer que sus secretarías se comuniquen entre sí durante el proceso de elaboración de nuevos acuerdos. Con ese propósito, el Director General Adjunto de la OMC Alejandro Jara (véase el Apéndice Biográfico, página 640) celebró en octubre de 2009 una reunión con funcionarios de la OMS en un momento en que las dos instituciones estaban preparando recomendaciones relativas a las enfermedades no contagiosas. “Vengo en son de paz”, les dijo el Sr. Jara, y les explicó que lo hacía precisamente para ayudarles a evitar problemas.<sup>25</sup> Tras examinar un proyecto que entonces estaban desarrollando, explicó que si planteaban sus iniciativas envueltas en “lenguaje comercial” se ahorrarían posibles problemas en el futuro con respecto a la coherencia y las reclamaciones ante el Órgano de Solución de Diferencias. Por ejemplo, la utilización de términos relacionados con las excepciones generales previstas en el Acuerdo General podía contribuir a “proteger” los términos utilizados en sus acuerdos. Esto significaría incorporar términos similares a los utilizados en el párrafo introductorio del artículo XX del Acuerdo General, que establece que las excepciones previstas para medidas destinadas a proteger la salud y la vida de las personas (entre otras cosas) están condicionadas a la prescripción de que no se apliquen “en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”. Utilizar en un acuerdo estos términos como marco, explicaba el Sr. Jara, indicaría a los funcionarios comerciales de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales que el acuerdo estaba destinado a coexistir con las normas comerciales pertinentes. Este consejo ayudó a dar forma a los proyectos de acuerdos que la secretaría de la OMS preparaba en áreas relacionadas con el comercio.

Estas consultas entre secretarías se producían en un momento en que la OMS estaba o bien elaborando o bien aplicando varios instrumentos que podían tener repercusiones en el comercio. Entre ellos cabe mencionar la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario,

Actividad Física y Salud (2004), el Convenio Marco para el Control del Tabaco (2005), El Plan de Acción 2008-2013 de la estrategia mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles (2008) y la Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol (2010). Los términos utilizados en este último instrumento pueden citarse como ejemplo de cómo conciliar los intereses potencialmente conflictivos de la salud pública y la apertura de los mercados. En una sección de la estrategia de la OMS con respecto al alcohol se indica que “[e]n ocasiones se considera que las medidas de salud pública orientadas a reducir el uso nocivo del alcohol chocan con otros objetivos, como la libertad de mercado y la posibilidad de elección de los consumidores, y que afectan a los intereses económicos y reducen los ingresos públicos” (OMS, 2010: 7). Tras reconocer que los formuladores de políticas “se hallan ante el reto de conceder una prioridad adecuada a la promoción y protección de la salud de la población, teniendo presentes al mismo tiempo otros objetivos, intereses y obligaciones, entre ellas las obligaciones jurídicas internacionales”, observa a continuación que:

cabe señalar a este respecto que los acuerdos comerciales internacionales suelen reconocer el derecho de los países a adoptar medidas que protejan la salud humana, siempre que esas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación injustificable o arbitraria o restricciones encubiertas del comercio. En este sentido, las iniciativas nacionales, regionales e internacionales deberían tener en cuenta las repercusiones del uso nocivo del alcohol.

No obstante, la posibilidad de que surjan conflictos entre las normas y las políticas de las dos organizaciones sigue existiendo. Sus perspectivas diferentes se pueden observar en una esfera en la que las normas de la OMC son más restrictivas de lo que sería deseable de acuerdo con los principios de la OMS (por ejemplo, los productos farmacéuticos) y en otra esfera en la que las normas de la OMS pueden dar lugar a restricciones que no encajan bien con los principios de la OMC (por ejemplo, el tabaco).

El respeto de los derechos de propiedad intelectual sobre productos farmacéuticos es uno de los temas más polémicos en el ámbito del comercio, como se indica en el capítulo 10. Desde la perspectiva de la salud pública, el respeto estricto de las patentes plantea una cuestión de equilibrio entre dos resultados deseables pero hasta cierto punto contradictorios. Sin duda, los medicamentos que ya existen serían más baratos si no se respetaran las patentes pero eliminar estas protecciones significaría también eliminar el incentivo del beneficio para el desarrollo de nuevos medicamentos. La OMS reconoce este compromiso y apoya el equilibrio establecido en el Acuerdo sobre los ADPIC, modificado por la Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública. La OMS apoyó cautelosamente esta opinión en su Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual, de 2008<sup>26</sup>, en la que se observa que “[e]s una necesidad ineludible reforzar la capacidad de innovación así como la capacidad para gestionar y aplicar el régimen de propiedad intelectual en los países en desarrollo” y se añade que esto se podría lograr en parte mediante “el uso pleno de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC y de los instrumentos relacionados con ese acuerdo, que prevén flexibilidades para adoptar medidas de protección de la salud pública”.

El comercio de tabaco es un tema en el que la coherencia entre la OMS y los principios de la OMC está sometida a prueba. En 2005, la OMS adoptó un Convenio Marco para el Control del Tabaco, y en 2012 aprobó provisionalmente el Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco. Estos instrumentos de la OMS, sumados a la defensa que la Organización hace de la adopción por los países de legislación que restrinja el tabaco se relacionan con temas abordados en las diferencias planteadas en la OMC: *Estados Unidos - Medidas que afectan a la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor* (iniciada en 2010) y *Australia - Determinadas medidas relativas a las marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas y otras prescripciones de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y al empaquetado de esos productos* (iniciada en 2012). En estos casos se planteaba que unas leyes a escala nacional inspiradas por una perspectiva del comercio y la salud pública similar a la de la OMS eran impugnadas ante la OMC. Los Estados Unidos perdieron en el primero de estos asuntos, pues se constató que trataban de forma más favorable a los cigarrillos de producción nacional con mentol y al mismo tiempo prohibían la importación de cigarrillos de clavo de olor parecidos o similares, por lo que están obligados a poner su legislación en conformidad con las obligaciones que les incumben en el marco de la OMC. El segundo asunto sigue sin resolverse en el momento en que se escribe este libro.

Un proyecto de actividad conjunta de la OMC y la OMS, en el que participan además el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y la Organización Mundial de Sanidad Animal, es el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF). El objetivo de esta iniciativa es ayudar a los países en desarrollo a establecer y aplicar normas sanitarias y fitosanitarias para asegurar la protección de la salud y facilitar la expansión del comercio. También busca servir de foro para la coordinación y el intercambio de información sobre la asistencia técnica relacionada con las medidas sanitarias y fitosanitarias. La OMC participa también como observadora en el Grupo de Trabajo Intergubernamental de la OMS sobre Salud Pública, Innovación y Propiedad Intelectual y en su iniciativa IMPACT (Grupo Especial Internacional contra la falsificación de productos médicos).

### ***Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos***

A principios del decenio de 1960, cuando la OCDE pasó de ser la administradora del Plan Marshall a convertirse en un foro permanente para los países desarrollados, sus países miembros eran los mismos que dominaban las actividades en el GATT. Los países en desarrollo no eran muy activos en el GATT, pues los que tenían la condición de parte contratante se limitaban principalmente a defender sus intereses y ninguno de ellos era miembro de la OCDE. Desde entonces, las dos organizaciones han evolucionado y ha aumentado el número de sus miembros. En la actualidad, cinco miembros de la OCDE (Chile, Israel, México, la República de Corea y Turquía) siguen reclamando su condición de países en desarrollo en la OMC. A pesar de estos cambios, la división del trabajo entre la OCDE y la OMC sigue siendo en gran medida la misma: la OCDE es principalmente una institución de investigación que en ocasiones sirve de foro de negociación entre sus miembros, y la OMC es un foro de negociación que realiza también algunas investigaciones.

En la etapa del GATT había alguna posibilidad de que la OCDE pudiera servir de foro más activo de negociación. Esta institución, a partir del Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles, que se negoció en el decenio de 1960, pasando por acuerdos posteriores sobre las subvenciones a la construcción naval y el soborno, ha albergado negociaciones en las que los países desarrollados podían concluir acuerdos que, por una u otra razón, no eran abordados en las negociaciones del GATT. Sin embargo, en la etapa de la OMC su papel quedó algo más limitado y la única negociación importante que inició desde 1994 terminó en un fracaso.

Los papeles de la OCDE y del GATT/OMC en las negociaciones pueden considerarse complementarios más que competitivos, ya que los éxitos más notables se produjeron cuando los miembros aprovecharon las ventajas de las respectivas fortalezas de las dos instituciones. La ventaja comparativa de la OCDE se encuentra en la exploración de temas y la constatación de opciones en las negociaciones; su personal y otros recursos analíticos son mucho mayores que los disponibles en la sede de la OMC. En 2012, el personal total de la OCDE era cuatro veces mayor que el de la OMC. Y había algunos centenares de funcionarios de la OCDE que se dedicaban de una forma u otra a la investigación, muchos de ellos dedicados expresamente al comercio (y muchos más dedicados a temas relacionados con el comercio), mientras que los investigadores (y no los estadísticos) de la División de Estadística e Investigación de la OMC nunca fueron más de 12. Sin embargo, como foro de negociación la OCDE tiene dos desventajas con respecto a la OMC. La primera es que el número de sus miembros no es tan grande ni mucho menos. Aunque los 34 países que eran miembros de la OCDE en 2012 representaban la mayoría de las economías industrializadas del mundo, este grupo dejaba todavía fuera a casi todos los países en desarrollo.<sup>27</sup> La segunda desventaja es que la OCDE no dispone de nada comparable al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y, por consiguiente, no está en condiciones de exigir el cumplimiento de los acuerdos que sus miembros hayan podido aprobar de la misma forma en que lo hace habitualmente la OMC.<sup>28</sup>

El Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Ronda de Tokio sirve de ejemplo de colaboración útil entre el GATT y la OCDE. La OCDE no fue el foro en el que se negoció el Acuerdo pero desempeñó un papel importante en el análisis de la cuestión y de las posibles opciones antes de que se iniciaran en serio las negociaciones. No cabe duda de que las negociaciones *no se concluyeron* hasta que no pasó de la OCDE al GATT la mesa de negociación. Blank y Marceau (2006: 27) sostienen además que las negociaciones *no hubieran podido* haberse completado de no haberse producido ese movimiento debido a las ventajas que el GATT tenía sobre la OCDE como foro de negociación:

Si las negociaciones no hubieran pasado de París a Ginebra no hubiera habido acuerdo internacional sobre las compras del sector público. Por principio, un acuerdo de ese tipo no hubiera podido producirse sin otorgar derechos a los países en desarrollo (aunque su participación resultara muy pequeña). Además, un acuerdo de este tipo exigía un mecanismo de solución de diferencias para asegurar su cumplimiento y su evolución y mecanismos de este tipo son ajenos al foro de la OCDE. Además, solo unas negociaciones multilaterales y horizontales hacían posible el acuerdo sobre las listas y sobre los umbrales mínimos.

Heydon (2011) hace una observación similar con respecto a la labor de la OCDE en el desarrollo de un Marco Conceptual sobre el Comercio de Servicios, producto de varios años de consultas en el Comité de Comercio de la OCDE.<sup>29</sup> En este Marco, establecido originalmente en 1985, se dibujaba gran parte de la estructura que posteriormente se convertiría en el AGCS. La OCDE “sirvió de foro donde intercambiar y elaborar ideas y principios de negociación que luego se transmitieron al GATT” -según Heydon (2011: 234)- “pero donde tuvo lugar el proceso real de negociación fue en Ginebra, no en París”. El desarrollo del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales sirve también de ejemplo de una idea que la OCDE ayudó a elaborar antes de pasarla a los negociadores de la Ronda Uruguay, aunque en este caso fue solo una de las distintas instituciones que promovieron algún tipo de vigilancia de las medidas comerciales de los países o de información sobre ellas (véase el capítulo 8).

Si la experiencia de aplicación de este Marco Conceptual antes de la Ronda Uruguay puede considerarse un éxito importante, las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay de un Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI) se pueden calificar de fracaso importante. A diferencia de los ejemplos antes citados, en las negociaciones sobre el AMI la OCDE sirvió de foro real de negociación más que de centro de análisis que actuara como apoyo de las negociaciones. El objetivo era elaborar un tratado sobre la inversión que sirviera de complemento o incluso sustituyera la combinación de tratados bilaterales sobre la inversión que los miembros de la OCDE y otros países habían estado negociando durante decenios, y también para terminar una labor que muchos consideraban que había quedado sin acabar en la Ronda Uruguay. El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversión relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) es uno de los instrumentos más débiles que salieron de estas negociaciones y consiste en la prohibición del uso de ciertos tipos de requisitos de los Estados para hacer una inversión, más que en un acuerdo auténtico sobre la relación entre el comercio y la inversión. Las negociaciones sobre un AMI en la OCDE se iniciaron apenas un año después de que terminara la Ronda Uruguay y su objetivo era ir más allá de lo establecido en el Acuerdo sobre las MIC. Las negociaciones se prolongaron durante decenios hasta que en 1998 colapsaron. Los participantes habían esperado elaborar un tratado vinculante que estuviera abierto por igual a los países miembros de la OCDE y a los que no lo eran y, con este fin, ocho países en desarrollo participaron en las negociaciones. Irónicamente, las divisiones entre miembros de la OCDE con respecto a cuestiones tales como las excepciones con motivo de seguridad y cultura resultaron ser al menos tan grandes como las que había entre países industrializados y países en desarrollo. “El AMI fracasó debido a la falta de voluntad política de ir al fondo de la negociación y a la reducción de la ambición hasta el punto de no haber nada importante en juego” -insiste Heydon (2011: 231)- “no por la falta de credibilidad de la OCDE como foro de negociación”. No obstante, cabe destacar que la iniciativa en la que el fracaso de la OCDE fue mayor fue también la única en la que sus miembros intentaron con mayor ahínco la transición de la investigación y el debate a la negociación.

La OCDE sigue realizando investigaciones sobre cuestiones que de forma directa e indirecta se relacionan con cuestiones propias de la OMC. Como ejemplo cabe citar la Iniciativa de colaboración internacional sobre el comercio y el empleo (ICITE), proyecto dirigido por

la OCDE que se puso en marcha en 2011 y a través del cual esta Organización, la OMC, la OIT y otras siete instituciones a escala mundial y regional procuran entender mejor cómo el comercio interactúa con el empleo, promover el debate sobre estas cuestiones y elaborar conclusiones a escala de políticas. La OCDE y la OMC también han colaborado en la iniciativa "Hecho en el Mundo", que se examina en el capítulo 15. La OCDE participa activamente en la OMC en la negociación de otros temas, desde las subvenciones a la agricultura al comercio de servicios.

### ***Organización Mundial de la Propiedad Intelectual***

La OMPI es, de algún modo, una de las organizaciones internacionales relacionadas con el comercio más antiguas aunque su relación con la OMC sea una de las más recientes. Uno de los tratados que administra la OMPI es el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, que se aprobó en 1883 y se incorporaría a las normas de la OMC 111 años más tarde a través del Acuerdo sobre los ADPIC. Así pues, algunas de sus normas tienen una fecha anterior a la del nacimiento de todas las demás organizaciones internacionales.<sup>30</sup> Sin embargo, la OMPI en sí misma es una institución relativamente reciente pues fue establecida en 1970 y se convirtió en organismo especializado de las Naciones Unidas en 1974. Su relación con la OMC adquirió importancia cuando en 1995 entró en vigor el Acuerdo sobre los ADPIC.

La cooperación entre la OMC y la OMPI es especialmente cercana ya que esta última institución sirve de ejemplo más importante del fenómeno de que las normas de una organización se incorporen a los Acuerdos de la OMC. Las dos instituciones firmaron a finales de 1995 un acuerdo de cooperación para facilitar asistencia técnica a los miembros<sup>31</sup>, y posteriormente han lanzado iniciativas conjuntas para ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados a cumplir los plazos de 2000 y 2006, respectivamente, para aplicar el Acuerdo sobre los ADPIC. Un experto ha observado que aunque el texto de este acuerdo de cooperación "se presente diplomáticamente como un acuerdo entre dos organizaciones intergubernamentales iguales", este documento y posteriores iniciativas "son de hecho el reconocimiento de la historia más larga, la experiencia más profunda y la capacidad mucho mayor del programa de apoyo a los países en desarrollo de la OMPI" (Yu, 2011: 126).

### **Representación de otros interesados y relaciones con ellos**

Aunque formalmente la OMC sea una organización intergubernamental en la que algunos Miembros insisten en que solo los gobiernos deben tener un papel en las deliberaciones y la adopción de decisiones, se ha mostrado más próxima que su predecesora, el GATT, a sujetos no estatales. Ello se ha debido, en parte, a que se ha combatido la imagen pública negativa que tenía la OMC a final de siglo, en especial después de la Conferencia Ministerial de Seattle, en 1999, pero este sigue siendo un motivo de conflicto entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

## Transparencia

La feliz coincidencia de que el establecimiento de la OMC se produjera al mismo tiempo que se difundía rápidamente Internet hizo que la nueva institución llevara a la práctica su intención de hacer públicos sus acuerdos, deliberaciones y estudios. A mediados de 1996, el Consejo General adoptó los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC. Esta Decisión, que se adoptó al mismo tiempo que las directrices antes analizadas con respecto a las ONG, se aplicaba retroactivamente a todos los documentos de la OMC distribuidos después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. En términos generales, en ella se establecía que “[l]os documentos ... en cualquier serie de documentos de la OMC serán objeto de distribución general, con excepción de los documentos indicados en” un Apéndice de la Decisión. Estas excepciones podían ser posteriormente eliminadas. Entre ellas estaban los documentos de trabajo de todas las series (que dejarían de tener carácter reservado cuando se adoptara el informe), los documentos de la serie SECRET/ (a saber, los documentos relacionados con la modificación o supresión de concesiones de conformidad con el artículo XXVIII del GATT de 1994), las actas de las reuniones de todos los órganos de la OMC (al cabo de los seis meses siguientes a la fecha en que fueron distribuidos se examinaría la posibilidad de suprimir el carácter reservado de estos documentos)<sup>32</sup> y los documentos relacionados con los grupos de trabajo encargados de examinar solicitudes de adhesión (que perderían el carácter reservado al adoptarse el informe del grupo de trabajo).<sup>33</sup>

Estas directrices fueron luego sustituidas en 2002 por otras nuevas.<sup>34</sup> En los procedimientos revisados, que siguen en vigor y abarcan todos los documentos publicados desde el inicio de la existencia de la OMC, se establece como norma general que “[t]odos los documentos oficiales de la OMC serán de distribución general”.<sup>35</sup> A continuación siguen cinco modificaciones de esta norma general, que se resumen en el cuadro 5.2. Los procedimientos establecen además que los documentos serán traducidos a cada uno de los tres idiomas oficiales de la OMC (español, francés e inglés) sin demora y que, una vez traducidos, “todos los documentos oficiales de la OMC que no tengan carácter reservado estarán disponibles en el sitio Web de la OMC para facilitar su difusión al público en general”.

No siempre se publican en el sitio Web todos los documentos del sistema de la OMC (definido en términos generales). Una excepción importante y cada vez mayor a la norma general es la que afecta a los documentos que llevan en su signature la palabra “JOB”, es decir, un documento no oficial de la OMC que generalmente tiene un carácter reservado. Las comunicaciones de un Miembro a otro generalmente tienen un carácter reservado. En esta categoría se incluyen los llamados “non-papers”, que son propuestas que un Miembro hace circular oficiosamente antes de decidir si pactará el tema de forma oficial. Igualmente, los “documentos de sala” están destinados a ser solo distribuidos dentro de una sala y no se registran, distribuyen o publican en la Web oficialmente. Las peticiones y ofertas que los Miembros se hacen entre sí en las negociaciones en el marco del AGCS tienen un carácter singular: las peticiones se consideran documentos reservados que nunca se publican, aunque haya habido filtraciones (véase el capítulo 9), pero las ofertas que se producen como respuesta solo tienen carácter reservado durante un tiempo determinado.

### **Recuadro 5.2. Normas para la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC**

*Extracto de los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC, documento WT/L/452 de la OMC, de 16 de mayo de 2002.*

Las cinco excepciones a la norma general de que los documentos oficiales de la OMC serán de distribución general son las siguientes:

- a) todo Miembro puede presentar un documento con carácter reservado; ese carácter se suprimirá automáticamente tras su primer examen por el órgano pertinente o 60 días después de su fecha de distribución, si esta fecha fuera anterior, a menos que dicho Miembro solicite lo contrario. En este caso, el documento puede mantener el carácter reservado durante otros períodos de 30 días, con sujeción a la presentación de nuevas solicitudes por ese Miembro dentro de cada período de 30 días. La Secretaría recordará esos plazos a los Miembros y suprimirá el carácter reservado del documento tras recibir una instrucción por escrito. Durante el período de supresión del carácter reservado, en cualquier momento, se puede suprimir el carácter reservado de todo documento a petición del Miembro de que se trate;
- b) cuando un órgano de la OMC pida que la Secretaría prepare un documento, decidirá si éste se publicará con carácter reservado o será objeto de distribución general. Los documentos que se publiquen con carácter reservado perderán automáticamente ese carácter 60 días después de la fecha de distribución, a menos que un Miembro solicite lo contrario. En ese caso, el documento mantendrá el carácter reservado durante un período adicional de 30 días, después del cual perderá el carácter reservado;
- c) las minutas de las reuniones (con inclusión de las actas, los informes y las notas) tendrán carácter reservado y éste se suprimirá automáticamente 45 días después de la fecha de distribución;
- d) los documentos relativos a la modificación o renegociación de concesiones o a compromisos específicos de conformidad con el artículo XXVIII del GATT de 1994 o del artículo XXI del AGCS, respectivamente, tendrán carácter reservado y éste se suprimirá automáticamente cuando se efectúe la certificación de esas modificaciones en las Listas;
- e) los documentos relativos a los Grupos de Trabajo sobre la Adhesión tendrán carácter reservado y lo perderán automáticamente tras la adopción del informe del Grupo de Trabajo.

### **Organizaciones no Gubernamentales**

El reconocimiento de las ONG<sup>36</sup> como sujetos de las relaciones internacionales es anterior a la OMC e incluso al GATT. El artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas autoriza al Consejo Económico y Social a “hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”. En la Carta de La Habana se prevé también la celebración de consultas con ONG pues el párrafo 2 de su artículo 87 establece: “La Organización podrá concertar los arreglos necesarios para facilitar las consultas y la cooperación con las organizaciones

extragubernamentales interesadas en las cuestiones que se hallen dentro del alcance de la presente Carta". Esta disposición llevó a la Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO) a empezar a preparar el establecimiento de relaciones oficiales entre la OIC y las ONG, con inclusión de la preparación de notas para los miembros con respecto a este tema y la identificación de candidatos adecuados (por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional, la Asociación Internacional para la Protección de la Propiedad Intelectual, la Federación Sindical Mundial, entre otros).<sup>37</sup> Todo esto se tradujo en nada cuando la OIC fracasó. Al no haber disposiciones correspondientes en el GATT de 1947, aparte de una débil relación entre las disposiciones sobre solución de diferencias y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>38</sup>, el GATT nunca estableció relaciones oficiales con ninguna ONG. No obstante, sí que estableció relaciones oficiosas y de forma *ad hoc* con algunas de ellas, en especial durante los últimos años de la institución. Nunca se dio acceso directo a las reuniones a ONG.

Los Miembros de la OMC volvieron a considerar la cuestión durante el período de transición del GATT y durante los primeros años de la nueva institución. El Acuerdo sobre la OMC hace una referencia mucho más explícita a las ONG de lo que lo hacía el GATT de 1947, pero estas disposiciones dejan todavía un margen considerable de maniobra y de interpretación. Los redactores del Acuerdo sobre la OMC mostraron su preferencia por tratar directamente con otras organizaciones internacionales más que con ONG. Mientras que el párrafo 1 del artículo VI establece que el Consejo General "*concertará* acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC", en el párrafo 2 del mismo artículo VI se establece simplemente que el Consejo General "*podrá* 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". (sin cursivas en el original)

Como habían hecho sus predecesores a mediados del decenio de 1940, durante la transición a la OMC los miembros del GATT pidieron a la Secretaría que les informara sobre la práctica en otras organizaciones internacionales. En un informe de 1994 la Secretaría señalaba que "[l]as organizaciones no gubernamentales no tendrán ninguna función de negociación en las conferencias de las Naciones Unidas ni en el proceso preparatorio de las mismas", pero "podrán tener la oportunidad de hablar brevemente en el proceso preparatorio, en sesión plenaria, a discreción del Presidente, y podrán, a sus expensas, presentar exposiciones escritas durante dicho proceso". En las conferencias de las Naciones Unidas, en general, "se limitan a un papel de observador en las sesiones plenarias, pero ese papel puede ser ampliado, de manera formal o informal ... reconociéndoles el derecho de asistir en calidad de observadores también a las actuaciones de los subgrupos de la Conferencia, incluidos los grupos de negociación".<sup>39</sup> En el informe se describen también las distintas formas que tienen otras organizaciones de tratar con las ONG, con varias de las cuales habían establecido relaciones más formales que el GATT en esa fecha.

Las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC fueron desarrolladas a mediados de 1996, cuando los Miembros de la OMC adoptaron nuevas Directrices para la adopción de

disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales.<sup>40</sup> En estas Directrices se establece que “[p]ara contribuir al logro de una mayor transparencia, los Miembros velarán por que haya más información acerca de las actividades de la OMC, en particular facilitando documentos que en plazo más breve que antes dejen de tener carácter reservado”, y que la interacción de la Secretaría con las ONG:

debería desarrollarse por varios medios, entre ellos la organización con carácter *ad hoc* de simposios sobre cuestiones específicas relacionadas con la OMC, las disposiciones informales destinadas a recibir la información que las ONG deseen facilitar para consulta por las delegaciones interesadas y la continuación de la práctica anterior de responder a las solicitudes de información general y realizar sesiones de información sobre la OMC.

En las Directrices se reconoce que existe en ese momento entre los Miembros “la opinión difundida de que no sería posible que las ONG participaran directamente en la labor de la OMC o en sus reuniones”. No obstante, se sugiere que sería posible llegar a estrechar relaciones de consulta y cooperación “mediante los procesos apropiados en el plano nacional, donde reside la responsabilidad fundamental de tener en cuenta los diferentes elementos de interés público que concurren en la formulación de las políticas comerciales”. (*Ibid.*)

Las Directrices no iban todo lo lejos que hubieran podido ir con respecto a la participación de ONG de conformidad con los instrumentos jurídicos de la organización. Según Van den Bossche (2009: 314), “aunque el fundamento jurídico en el Acuerdo sobre la OMC es suficientemente amplio como para permitir” la participación directa de ONG en las actividades de los órganos de la OMC “las ONG no tienen un papel consultivo en ningún órgano de la OMC”. No obstante, las ONG tienen otras muchas opciones de interactuar con los Miembros de la OMC y con la Secretaría, entre las que cabe mencionar simposios públicos y foros sobre temas relacionados con la OMC, sesiones informales de información, oportunidades para intercambiar información, el grupo informal consultivo para ONG y la participación en asuntos de solución de diferencias como expertos y amigos del tribunal. La Secretaría, a partir de mayo de 2008, ha permitido el acceso a la sede de la OMC a representantes de ONG en Ginebra y en la región, con el objetivo de mejorar la transparencia y promover unas relaciones más estrechas de trabajo con la comunidad local de ONG. A principios de 2013, la Secretaría repartió 59 tarjetas de identificación, que permitían el acceso a la sede de personal de 23 organizaciones. Las tarjetas de identificación son válidas por un año y permiten al titular la entrada en el Centro William Rappard sin tener que registrarse o tener una cita concreta.

Ha habido propuestas de ampliar el papel de las ONG en la OMC. Lacarte (2005: 449) y otros han defendido el establecimiento de un Comité asesor económico y social en la OMC que “permitiría a la sociedad civil contribuir a mejorar el comercio mundial y sus vínculos con otras áreas de actividad”. La función de este grupo sería limitada y “[l]as propuestas que hiciera un nuevo órgano asesor de ONG sin duda tendrían que ser eso: propuestas que los Miembros tendrían que aceptar si lo considerasen conveniente” (*Ibid.*).

Las perennes disputas con respecto al papel de las ONG en las deliberaciones de la OMC son en parte una manifestación de la brecha que separa a los países en desarrollo de los países desarrollados. Mientras que los países desarrollados insisten con frecuencia en que la institución esté más abierta a las ONG, los países en desarrollo por lo general se oponen a estas propuestas. “Esta profunda resistencia a propuestas cuyo objetivo es hacer la institución más sensible y abierta a la comunidad mundial” -según McGrew (1999: 200)- “no es en principio producto de un impulso antidemocrático”. Este autor lo atribuye en cambio al “temor razonable de que una OMC más abierta a la influencia de intereses privados y de ONG resulte más dominada todavía por Occidente”, y que una “OMC ‘democrática’ podría de este modo establecer la aplicación mundial de normas occidentales, tanto en la esfera medioambiental como en la esfera social, que reducirían las ventajas competitivas de las economías en desarrollo”.

Este sentimiento es aplicable a unas ONG más que a otras. Pérez-Esteve (2010) informa de los resultados de dos encuestas distribuidas entre ONG. En las respuestas, en su mayoría, se identificaba el comercio y el medio ambiente como esferas de mayor interés, aunque había otras cuatro cuestiones, el comercio y el desarrollo, el comercio de servicios, la seguridad alimentaria y la agricultura, que se situaban en segundo lugar, empatadas entre sí. Más importantes eran sus conclusiones respecto al foro preferido, pues las ONG “daban la máxima calificación a su éxito en influir en la formulación de políticas comerciales a escala multilateral, seguido muy de cerca por sus logros a escala nacional (*Ibid.*: 302). El foro menos preferido era el de los acuerdos preferenciales de comercio:

Alegan que el proceso de formulación de decisiones dentro de la OMC favorece los distintos intereses de los países en desarrollo de forma más coherente que lo hacen los acuerdos preferenciales de comercio, en los que el participante más débil termina sometido a una gran presión. También consideran que la negociación de acuerdos preferenciales de comercio es más secreta y limita así la posibilidad de participación de una audiencia interesada. Además, señalan que la administración de múltiples acuerdos preferenciales de comercio a escala mundial se ha hecho muy compleja y que es probable que un marco multilateral tenga un carácter más general. (*Ibid.*)

“Las organizaciones empresariales han sido con gran diferencia las que más activamente han buscado influir en la formulación de las políticas comerciales a escala multilateral desde el establecimiento del [GATT] en 1947”, según Pérez-Esteve (2010: 285). Una de estas organizaciones es el Diálogo Empresarial Transatlántico, un grupo que reúne a directores ejecutivos de empresas europeas y estadounidenses con el fin de coordinar actividades sobre asuntos de comercio y reglamentación. Convocado por primera vez en 1995 por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Comisión Europea, sirve de foro de diálogo oficial entre dirigentes empresariales, secretarios del Gobierno de los Estados Unidos y comisarios europeos.

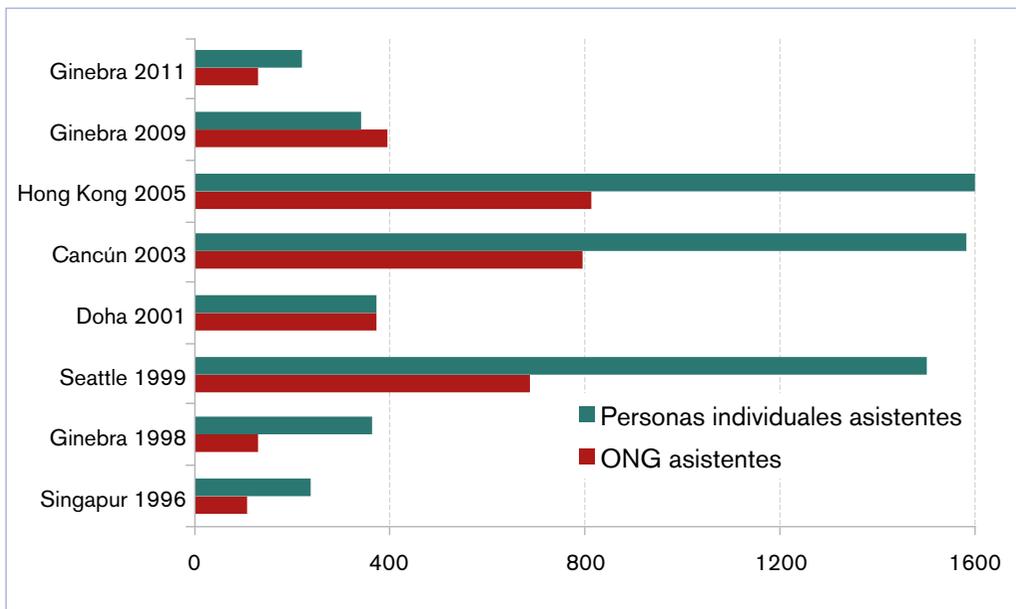
Aunque sin duda es cierto que las ONG que representan intereses empresariales generalmente están mejor organizadas y financiadas en los países desarrollados que en los países en desarrollo, también hay ONG con sede en países desarrollados que promueven posturas que se

pretende que sean favorables a los países en desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, del papel que ONG tales como Acción Internacional por la Salud, Oxfam, Médicins Sans Frontières y otras han desempeñado, ayudando a los países en desarrollo a reformular el debate sobre las patentes farmacéuticas como cuestión de salud más que estrictamente como un asunto relativo a derechos de la propiedad intelectual (véase Odell y Sell, 2006). Las ONG y los gobiernos se han hecho más propicios a jugar el juego de dos niveles de las negociaciones comerciales modernas, que muchas veces requiere suavizar barreras previamente sólidas que impedían que la sociedad civil de un país tratara directamente con el gobierno de otro país o incluso actuara en nombre de este. A pesar de estas excepciones tácticas, por norma general los países en desarrollo son más desconfiados de la participación de las ONG que los países industrializados.

### *Las ONG, las conferencias ministeriales y la solución de diferencias*

Las ONG no pueden participar directamente en las deliberaciones de las conferencias ministeriales pero eso no impide que busquen ejercer algún tipo de influencia sobre las negociaciones. El espectro de las posibles actividades abarca desde seminarios en salas adjuntas a la conferencia a protestas en las calles vecinas. La práctica en todas las conferencias ministeriales de la OMC ha sido permitir que las ONG asistan a las sesiones plenarias oficiales (que tienen un carácter más ceremonial que sustantivo) y que organicen actos en que puedan participar (véase la figura 5.1).

**Figura 5.1. ONG y personas asociadas que han participado en las conferencias ministeriales de la OMC, 1996-2011**



*Fuentes:* Los datos correspondientes a las primeras seis conferencias ministeriales son los transmitidos por Van den Bossche (2009: 322); los datos correspondientes a las conferencias ministeriales de 2009 y 2011 proceden de la Secretaría de la OMC.

*Nota:* Los datos correspondientes a las personas individuales asistentes a la conferencia ministerial de 1999 son aproximados.

Aparte de un descenso en la Conferencia Ministerial de Doha de 2001, en la que los locales eran limitados y la asistencia estuvo empañada por la preocupación que suscitaba la seguridad, en todas las conferencias ministeriales, desde 1996 a 2005, se produjo un incremento del número de ONG acreditadas (que pasaron de 159 en 1996 a 1.596 en 2005) y asistentes (que pasaron de 108 en 1996 a 812 en 2005). Sin embargo, los números se redujeron drásticamente en 2009 y 2011, momento en que la Ronda de Doha se había estancado y era menos probable que en las conferencias ministeriales se abordaran concretamente cuestiones de interés para las ONG.

La cuestión de la participación de las ONG en los procedimientos de solución de diferencias es un tema más delicado. En el artículo 13 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias se establece que cada grupo especial “tendrá el derecho de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que estime conveniente”. El Órgano de Apelación estableció además, en la decisión de 1998 sobre el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* que los grupos especiales pueden considerar o rechazar comunicaciones *amicus curiae*. En ese asunto, los Estados Unidos habían adjuntado a su comunicación notas del Earth Island Institute, del Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL) y de la Red Ecológica Filipina, entre otras ONG. Las demás partes en el asunto se opusieron pero el Órgano de Apelación estableció que “el hecho de que se adjunte un alegato u otro material a la comunicación del apelante o del apelado, con independencia de la manera o el lugar en que se haya podido elaborar el material en cuestión, convierte ese material, al menos *prima facie*, en parte integrante de la comunicación de dicho participante”.<sup>41</sup> El Órgano de Apelación prosiguió estableciendo no solo que un grupo especial puede considerar comunicaciones *amicus curiae* que se hayan presentado en un asunto a través de la comunicación de una parte sino también que pueden aceptarse comunicaciones no solicitadas:

Los grupos especiales tienen facultades discrecionales bien para aceptar y examinar, bien para rechazar la información o el asesoramiento que les haya sido presentado, con independencia de que la hayan solicitado o no. El hecho de que un grupo especial podía haber iniciado *motu proprio* una solicitud de información no obliga, en sí, al grupo especial a aceptar y examinar la información que efectivamente se le remita. Del carácter amplio de las facultades conferidas a los grupos especiales para configurar los procesos de esclarecimiento de los hechos e interpretación jurídica se desprende claramente que un grupo especial en realidad no se verá saturado de material no solicitado, a no ser que él mismo permita tal saturación.<sup>42</sup>

Esta es otra cuestión que separa a los países desarrollados de los países en desarrollo. Los países desarrollados han defendido un sistema más transparente que abriría los alegatos y procedimientos de solución de diferencias al público y establecería directrices más firmes para que se tengan en consideración las comunicaciones *amicus curiae*, pero muchos países en desarrollo están “preocupados por la posibilidad de que permitir la presentación directa de comunicaciones a no partes (ONG y asociaciones empresariales) a los grupos especiales o al Órgano de Apelación debilitaría el carácter intergubernamental de la OMC” (Mshomba, 2009: 69).

Estos desacuerdos abarcan la apertura de los grupos especiales al público. En septiembre y octubre de 2006, el grupo especial que examinó los casos gemelos *Canadá - Mantenimiento de la supresión* y *Estados Unidos - Mantenimiento de la supresión* aprobaba la solicitud de las partes (el Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea) de permitir una transmisión simultánea por circuito cerrado de sus reuniones. Los procedimientos no fueron transmitidos por la Web, por radio o siquiera registrados, pero fueron en cambio transmitidos a una sala distinta, en la que las primeras 200 personas que solicitasen pases serían autorizadas a visionarlas. “[A] pesar de las demandas frecuentes de ONG de que aumente la transparencia de los procedimientos de solución de diferencias” -observa irónicamente Van den Bossche (2009: 329)- “pocas fueron las personas que realmente ‘asistieron’ y el entusiasmo de las que asistieron se desvaneció considerablemente una vez que transcurrieron las primeras horas (cuando la novedad se agotó)”. Disposiciones similares se adoptaron en algunos casos posteriores pero la gran mayoría de los grupos especiales siguen totalmente cerrados al público y a la prensa.

### ***El Foro Público y la presentación de documentos a la OMC***

Es posible que una dinámica similar haya establecido en qué medida las ONG aprovechan la oportunidad de presentar documentos de opinión a la OMC. En las Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales, adoptadas en 1996, se pedía que la Secretaría desempeñara “una función más activa en sus contactos directos con las ONG” que “debería desarrollarse por varios medios”, entre ellos, “disposiciones informales destinadas a recibir la información que las ONG deseen facilitar para consulta por las delegaciones interesadas”.<sup>43</sup> Entre las medidas que la Secretaría adoptó en cumplimiento de este mandato cabe citar la creación de una página en el sitio Web de la OMC en el que se podían publicar documentos de opinión de las ONG. Al principio, la utilización de esa posibilidad fue pequeña y a finales de 1998 solo se habían publicado 11 documentos por esta vía, pero el año siguiente el número llegó a 74. El número era todavía elevado en 2003, cuando la Secretaría publicó 68 documentos de opinión recibidos de ONG, pero a continuación el número disminuyó drásticamente. En 2011 solo se publicaron de esta forma tres documentos y en 2012 solo uno.<sup>44</sup>

El análisis de los documentos presentados tiende a confirmar la opinión de que dar mayor espacio a las ONG significa ofrecer a las opiniones y demandas de los países desarrollados otra oportunidad de hacerse oír más que las de los países pobres. El cálculo de Brown (2009: 182) de los documentos de opinión de ONG publicados entre 1999 y 2007 muestra que los grupos más prolíficos fueron la Cámara de Comercio Internacional (37 documentos), la Unión de Confederaciones Industriales y de Empresarios (UNICE) (31) y la Cámara de Comercio Americana (21). Greenpeace, con 20 documentos, ocupa el cuarto lugar.

Desde 2000, la OMC ha patrocinado un foro público anual<sup>45</sup> dedicado a temas actuales del sistema de comercio. Estos foros, que tienen una duración de dos o tres días, se organizan como debates de grupos, cada uno de los cuales está patrocinado por ONG, universidades, grupos de estudio u otras instituciones. Las reuniones hacen accesible la OMC a toda la comunidad de profesionales del comercio y relacionados con el comercio y se han convertido en un acontecimiento anual. La asistencia a estos actos aumentó rápidamente los primeros años, antes de establecerse en torno a las 1.500 personas. En los últimos años, en cada uno de estos foros se celebraron 45 reuniones (véase el cuadro 5.4).

**Cuadro 5.4. El Foro Público de la OMC, 2001-2013**

Año	Tema	Reuniones	Participantes
2001	Simposio sobre las cuestiones con que se enfrenta el sistema mundial de comercio	12	ND
2002	El Programa de Doha para el Desarrollo y más allá	18	782
2003	Desafíos futuros en el camino hacia Cancún	24	1 148
2004	El multilateralismo en una encrucijada	32	1 325
2005	La OMC 10 años después: Problemas mundiales y soluciones multilaterales	27	1 821
2006	¿Qué OMC queremos para el siglo XXI?	36	1 377
2007	¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?	40	1 741
2008	Con el comercio hacia el futuro	42	1 335
2009	Problemas mundiales, soluciones mundiales: Hacia una mejor gobernanza mundial	45	1 289
2010	Las fuerzas que configuran el comercio mundial	44	1 368
2011	Encontrar respuestas para los desafíos del comercio mundial	46	1 523
2012	¿Está en crisis el multilateralismo?	44	1 359
2013	La expansión del comercio a través de la innovación y la economía digital	36	Sin determinar todavía

Fuente: División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC.

### Parlamentarios

A partir de Seattle, en 1999, los parlamentarios han celebrado reuniones formales en conjunción con las conferencias ministeriales de la OMC. La primera reunión mundial parlamentaria dedicada al comercio internacional tuvo lugar en Ginebra en 2001, donde convenientemente se encuentran las sedes tanto de la Unión Interparlamentaria (UIP) como de la OMC, y en ella se produjo una Declaración Final en la que pedía “una dimensión parlamentaria de las negociaciones y acuerdos internacionales de comercio”. La organización formal de los parlamentarios dio nuevos pasos en la Conferencia Ministerial de Doha, que se celebró posteriormente ese mismo año, en la que la UIP y el Parlamento Europeo patrocinaron conjuntamente una reunión. Los ministros no aceptaron la propuesta del grupo de que en la Declaración Ministerial de Doha se estableciera explícitamente una mayor transparencia de la OMC “asociando los Parlamentos más estrechamente a las actividades de la OMC”, pero los propios legisladores crearon una Conferencia Parlamentaria sobre la OMC. Este grupo, afiliado a la UIP, celebra reuniones anuales, participa en actividades paralelas a las conferencias ministeriales de la OMC y tiene un comité directivo que hace un seguimiento más a fondo de los acontecimientos.

La participación de los parlamentarios es acogida con entusiasmo en Europa. El Parlamento Europeo adoptó una resolución en 1999 pidiendo a la Comisión y al Consejo “que examinen la posibilidad de constituir una asamblea parlamentaria de la OMC para lograr mayor responsabilidad democrática”.<sup>46</sup> Erika Mann (2005: 425), miembro del Parlamento Europeo, señaló algunas fricciones:

El Parlamento Europeo y la UIP son los principales impulsores de la participación parlamentaria. Considerando las diferencias de historia, funciones, estructura y procedimiento de formulación de decisiones de las dos organizaciones, es más que comprensible que la cooperación no siempre se haya desarrollado sin dificultades. En ocasiones se plantearon también problemas políticos a causa de la falta de congruencia entre los miembros de la UIP y de la OMC. Destaca que Taiwán es Miembro de la OMC como Territorio Aduanero Distinto, sin ser miembro de la UIP. En cambio, el Irán es miembro de la UIP pero no de la OMC. Algunos Miembros de la OMC carecen incluso de Parlamento o lo tienen suspendido.

Este proceso tiene poco apoyo en los Estados Unidos, donde el Congreso tiene una considerable autoridad sobre la formulación de las políticas comerciales y “muchos miembros del Congreso creen que la mejor forma de defender los intereses de sus electores es que el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) negocie en un marco estrictamente intergubernamental” (Shaffer, 2005a: 398). Por ejemplo, cuando la UIP y el Parlamento Europeo constituyeron un comité directivo después de la Ronda de Doha, con representantes de 22 países y de 4 organizaciones internacionales, nadie se presentó para ocupar los dos sitios reservados a miembros del Congreso de los Estados Unidos (Mann, 2005: 425).

La opción interparlamentaria sigue siendo impopular en algunos países en desarrollo, debido entre otras cosas al “miedo a que la suma de una dimensión parlamentaria aumentaría la carga de trabajo [de los gobiernos]”, a la preocupación de que este enfoque “favorecería a los países mayores con mayores delegaciones” e “iría en detrimento de sus posiciones negociadoras y al temor de que los parlamentarios podrían dificultar los acuerdos al “defender intereses proteccionistas” (Shaffer, 2005a: 400). No obstante, Shaffer concluye que las ventajas pueden ser superiores a las cargas y que una “Asamblea Parlamentaria Consultiva de la OMC sería un instrumento adecuado para canalizar los intereses y las aspiraciones de las personas hacia el proceso de formulación de decisiones de la OMC” (*Ibid.*: 420).

### **La prensa**

La prensa, aunque no sea *per se* una parte interesada, constituye un vínculo fundamental entre la OMC, sus Miembros y la sociedad civil. Los medios de comunicación pueden convertirse en participantes indirectos en las negociaciones, en especial en la medida en que su información puede influir en las posiciones negociadoras de los países a través de la opinión pública. Por ejemplo, Odell y Sell (2006: 86) sostienen que “una coalición de países en desarrollo que pretenda obtener algo de los Estados dominantes en cualquier régimen verá mejorar su situación si logra captar la atención de los medios de comunicación de masas” y si “persuade a los medios de comunicación de reformular la cuestión utilizando un punto de referencia más favorable a la posición de la coalición”. En apoyo de su afirmación citan acontecimientos de la Ronda Uruguay en la que:

poderosas empresas transnacionales y sus gobiernos consideraron la protección de la propiedad intelectual como una cuestión comercial. Alegaban que una protección firme de las patentes fomentaría el comercio y la inversión en beneficio mutuo y que la alternativa era tolerar la piratería. Más recientemente, los críticos del Acuerdo sobre los ADPIC intentaron considerar la protección de la propiedad intelectual como una cuestión de salud pública, alegando que una protección sólida puede ser negativa para las prestaciones públicas de salud. En este caso, la reformulación fue una táctica de una estrategia distributiva (para obtener ganancias a expensas de las posiciones de los Estados Unidos y de otros propietarios) (*Ibid.*: 86 y 87).

La prensa puede ser también un instrumento útil para los negociadores comerciales y la experiencia del Director General de la OMC Peter Sutherland sirve de ejemplo de lo que acaba de decirse. La primera medida que adoptó en cuanto ocupó el cargo fue dar instrucciones a la oficina de prensa de iniciar una campaña más agresiva subrayando la importancia de la Ronda y las ventajas concretas que se obtendrían si se llegara a la conclusión con éxito. Esta ofensiva de prensa formó parte de su plan más amplio de forzar a los negociadores a que saliesen del estancamiento en que habían caído y de aumentar la presión que se ejercía sobre ellos desde el exterior.

Las relaciones con los medios de comunicación son una de las esferas en las que la OMC es cualitativamente distinta del GATT, aunque este cambio no se produjo como resultado de una decisión formal por parte de los Miembros. Al contrario, fue producto de un debate interno, no siempre tranquilo, en el que funcionarios de la Secretaría buscaban la forma de reparar el daño que la Conferencia Ministerial de Seattle había causado a la imagen del libre comercio en general y de la OMC en particular. Un participante fundamental en este proceso fue Keith Rockwell (véase el Apéndice Biográfico, página 650), antiguo periodista del venerable *Journal of Commerce* que se movió lateralmente y ocupó la dirección de la División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC. El Sr. Rockwell, que había ocupado un lugar entre los receptores de información de la oficina de relaciones con la prensa del GATT, describió las relaciones de la institución con los periodistas como "basadas en una profunda reticencia de la casa a divulgar información".<sup>47</sup> En el período posterior a Seattle, se propuso alentar una relación más directa con la prensa y las ONG por parte tanto de la institución como de sus Miembros. Anteriores esfuerzos por ofrecer a los periodistas información actualizada se habían encontrado con una clara oposición por parte de algunos Miembros. Esta afirmación fue especialmente cierta durante la selección del nuevo Director General, en 1999, cuando el Sr. Rockwell recibió la orden de no ofrecer a los periodistas información en tiempo real sobre el desarrollo de este proceso. La decepción de Seattle planteó a muchas delegaciones claramente la importancia de mejorar la imagen de la institución ante los medios de comunicación y la sociedad civil.

La mayor proyección política de la OMC aseguraba que las antiguas prácticas del GATT habían llegado a su fin. La atención fue especialmente intensa durante el período más activo de la Ronda de Doha, cuando el número de periodistas que asistían a las conferencias

ministeriales subió y bajó aproximadamente al mismo ritmo que antes se señaló para las ONG (véase la figura 5.1). El número aproximado de periodistas que asistió a la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999 fue de 2.700, y subió todavía un poco más, a 3.400, en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005, pero en las conferencias ministeriales de Ginebra de 2009 y 2011 el número había caído a 209 y 226, respectivamente.<sup>48</sup>

Los periodistas tienen acceso al Centro William Rappard. La Secretaría da una tarjeta de identificación a cualquier periodista que puede presentar un carné de prensa y reconoce las tarjetas de identificación entregadas a los periodistas por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. A principios de 2013, la Secretaría había distribuido otras 55 tarjetas anuales de identificación a periodistas de todo el mundo.

La División de Información y Relaciones Exteriores incrementó sus actividades de divulgación a los medios de comunicación, persuadiendo a los Miembros de que era importante llevar a Ginebra periodistas de países en desarrollo para darles cursillos intensivos sobre la OMC y sus actividades. En colaboración con la Friedrich Ebert Stiftung, la División organizó 20 actos de distinto tipo en Ginebra para periodistas de países en desarrollo entre 2003 y 2012. La OMC y la Friedrich Ebert Stiftung han conseguido llevar 15 periodistas de PMA a todas las conferencias ministeriales desde la de Marrakech, en 1994. La División, en colaboración con la Friedrich Ebert Stiftung y otras fundaciones, organiza talleres similares en todo el mundo para ONG y parlamentarios. Estas actividades de divulgación son ahora financiadas a cargo del presupuesto de asistencia técnica de la OMC. Otra de las iniciativas de la División fue contratar funcionarios que fueran capaces de facilitar información en otros idiomas aparte de los oficiales en la OMC, es decir, español, francés e inglés. En 2010 y 2012 contrataron funcionarios que hablaban chino y árabe, respectivamente, y entre los 32 miembros del personal hay funcionarios que hablan también catalán, holandés, portugués, tagalo, thai y urdu. En 2009, la División empezó también a utilizar nuevos medios, presentándose en Facebook y Twitter. A principios de 2013, tenía más de 17.000 “amigos” en cada una de esas redes de comunicación social, principalmente jóvenes.<sup>49</sup>

## Creación de capacidad, asistencia técnica y ayudas

Una consecuencia de la ampliación del contenido de las políticas comerciales es el gran incremento de los conocimientos técnicos que se espera que tengan los negociadores y otros responsables de las políticas comerciales. Durante gran parte de la etapa del GATT lo principal que tenía que saber un profesional en esta esfera para actuar con eficacia eran cosas relacionadas con los aranceles, otras medidas en la frontera, el comportamiento diplomático y los rudimentos al menos de legislación mercantil reparadora y de los procedimientos de solución de diferencias. Hoy, los responsables de las políticas en esta esfera necesitan tener unos conocimientos superiores de una gama mucho más amplia de temas, o tener acceso a esos conocimientos técnicos superiores.

Eso no quiere decir que ni siquiera la parte más tradicional de la formulación de las políticas comerciales sea fácil. La preparación de unas negociaciones arancelarias y la realización

efectiva de esas negociaciones exige no solo acceso a los números brutos (aranceles consolidados, aranceles aplicados y datos sobre las importaciones y las exportaciones)<sup>50</sup> sino también tener la capacidad de “pasar por encima de los números” y relacionar las propuestas actuales o potenciales con los efectos que pudieran tener sobre las industrias individuales propias o en la economía propia en su conjunto. Quizá esto resulte bastante difícil en un enfoque estático en el que se identifiquen las líneas arancelarias individuales que resultarían afectadas, pero puede resultar bastante más difícil en un modelo dinámico en el que se prevea cómo pueden influir estos cambios en los niveles reales de producción, comercio, empleo, bienestar de los consumidores e ingresos públicos. Los países desarrollados, que disponen de servicios desarrollados de investigación, sea en organismos públicos o en sus comunidades académicas y de expertos, pueden realizar normalmente análisis de este tipo. En el otro extremo, la cuestión no se plantea para los países menos adelantados (PMA) que por lo general no tienen que asumir nuevos compromisos. El resto de los países en desarrollo se puede dividir entre los que “tienen”, cuya capacidad de investigación a veces rivaliza con la de los países desarrollados y los que “no tienen” capacidad analítica. En ese sentido, la utilización en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de fórmulas como instrumento puede aumentar la complejidad de la labor. La transición de fórmulas lineales a fórmulas no lineales (véase el capítulo 9) puede compararse con la sustitución de las reglas de cálculo por hojas de cálculo, pero eso es solo un avance si todos tienen una computadora y saben utilizarla adecuadamente.

Los problemas analíticos que plantean las cuestiones tradicionales del comercio de mercancías pueden, no obstante, considerarse sencillos si se comparan con las cuestiones más complejas que el sistema empezó a considerar en la Ronda Uruguay. El comercio de servicios es en términos analíticos mucho más complejo que el comercio de mercancías, pues abarca no solo las medidas en la frontera sino todo el conjunto de leyes y otros instrumentos que utilizan los países para regular y promover actividades tan distintas como las jurídicas, las médicas, la contabilidad, el turismo y la educación. Cuando se añaden temas tales como los derechos de propiedad intelectual y la inversión, por no mencionar los temas que pueden relacionarse con el mecanismo de solución de diferencias o las nuevas negociaciones (por ejemplo, las cuestiones ambientales y la política de competencia), es evidente que ni siquiera un personaje renacentista moderno podría dominar todos los temas que podrían plantearse en Ginebra.

La forma más directa de que dispone la Secretaría de la OMC para ayudar a los países a resolver estos problemas analíticos es ofrecerles los servicios correspondientes. Por ejemplo, cualquier Miembro de la OMC puede pedir ayuda a la Secretaría para determinar cómo puede influir una propuesta determinada en sus aranceles y en los de sus interlocutores comerciales, y esta ayuda puede ser indispensable para permitirles superar el problema inmediato. Pero también sirve de ejemplo del manido tema de que dar a una persona un pescado puede permitir que se alimente durante un día pero enseñarle a pescar puede ayudarle a alimentarse toda la vida. Los servicios de creación de capacidad que ofrece la Secretaría de la OMC, tanto sobre temas tradicionales, como son las negociaciones sobre el acceso a los mercados, como sobre asuntos más complejos, que son los que distinguen a la OMC de su predecesora, el GATT, son incluso más útiles para ayudar a los Miembros a responder a la creciente demanda de hechos y análisis.

La formulación de las políticas comerciales exige no solo que los ministros de Comercio estén preparados para abordar una amplia gama de cuestiones sino que se coordinen con todos los demás organismos públicos que resulten afectados por la cuestión de que se trate. Por consiguiente, la creación de capacidad exige algo más que la formación de los funcionarios de los ministerios de Comercio. “El objetivo principal del Marco Integrado mejorado” -ha señalado la Directora General Adjunta de la OMC Valentine Sendanyoye Rugwabiza (véase el Apéndice Biográfico, página 651)- “consiste realmente menos en conseguir que el personal de los ministerios de Comercio entienda qué supone un acuerdo multilateral concreto que ayudar al ministerio a reunir a todos los demás organismos cuyas actividades, de una o de otra forma, tengan repercusiones en la política comercial”.<sup>51</sup> La necesidad de que intervenga un conjunto de distintos ministerios es igual a la necesidad de poner en juego los conocimientos técnicos de una gama igualmente amplia de organizaciones internacionales. Una labor que hace la Secretaría de la OMC es aumentar la capacidad de los Miembros, tanto ofreciéndoles asistencia directamente como coordinando actividades con otras organizaciones. El Marco Integrado mejorado (MIM), que la OMC coordina, es una asociación con el FMI, el ITC, la UNCTAD, el PNUD y el Grupo del Banco Mundial.

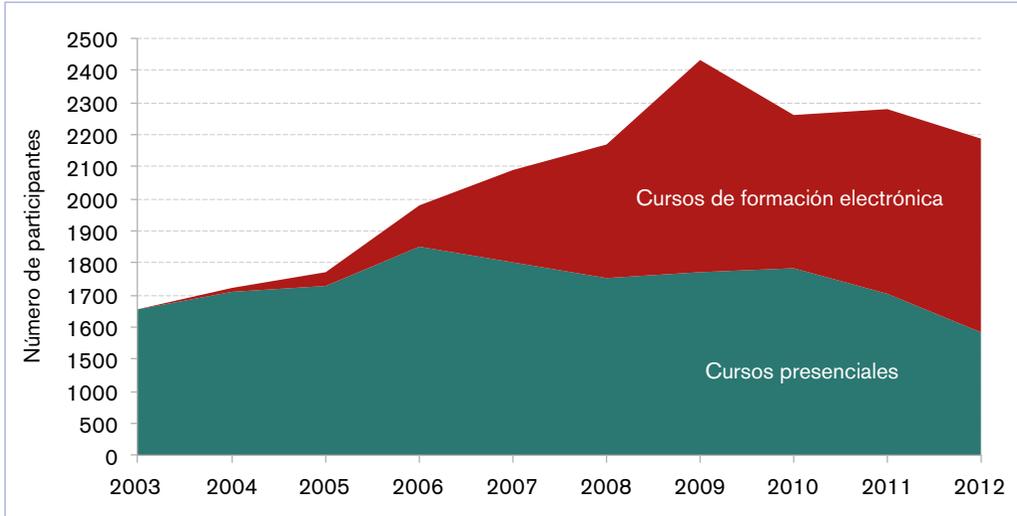
El principal objetivo de los programas de creación de capacidad de la Secretaría es facilitar apoyo directo a los beneficiarios, mejorando su capacidad humana e institucional de hacer frente a los desafíos que plantea la formulación de políticas comerciales. Las actividades de formación adoptan diversas formas y se realizan en diferentes sitios, lo que incluye cursillos en Ginebra, en el territorio de los Miembros y recurriendo cada vez más a la formación a distancia mediante cursos a través de Internet.<sup>52</sup> En la figura 5.2 se muestra cómo se inició en 2004 esta enseñanza pedagógica y rápidamente se convirtió en la forma principal de facilitar formación. El programa de formación a distancia E-learning se basa en el concepto de aprendizaje progresivo y permite a los participantes pasar de los temas básicos a los temas más avanzados.<sup>53</sup> Otra forma que utiliza la OMC para aprovechar la tecnología de la información como instrumento de formación y apoyo técnico es la financiación de centros de referencia que ofrecen unos locales físicos dedicados especialmente a esta labor, donde puede obtenerse la información pertinente sobre la OMC a través del sitio de la OMC en Internet, en CD-ROM, y en documentos impresos y en formato electrónico. En 2011 había centros de referencia en 86 países, entre ellos 35 PMA y 14 Miembros que no tienen misión permanente en Ginebra.<sup>54</sup>

La OMC patrocina también programas de pasantías, que se basan en el enfoque de aprender haciendo y que se dirigen en especial a pasantes de países en desarrollo que están a punto de empezar a desempeñar distintas funciones. Entre estos programas cabe mencionar el Programa de pasantías en misiones y el Programa de pasantías de los Países Bajos, cada uno de los cuales presta apoyo a varias personas a las que destina a prestar servicios en divisiones concretas de la OMC. Los pasantes reciben un estipendio que no es muy inferior al salario que reciben los funcionarios subalternos, así como un seguro de salud. Entre 2005 y 2011, el Programa de pasantías en misiones contrató pasantes de 38 países en desarrollo (21 de los cuales eran PMA) y el Programa de pasantías de los Países Bajos contrató pasantes de 55 países en desarrollo (35 de los cuales eran PMA).<sup>55</sup> Los programas de pasantías pueden aportar algo más que el simple perfeccionamiento de los conocimientos y

las capacidades de personas concretas ya que también pueden ayudar a catalizar decisiones de los países de pasar de la condición de país sin misión residente a la de país con misión residente. Estos programas han llevado a algunos países a darles seguimiento estableciendo una misión y, en algunos casos, enviando al antiguo pasante de vuelta como delegado (en algunos casos como embajador). Como ejemplo cabe citar Benin, que ayudó a formar la coalición los Cuatro del Algodón. Níger y el Togo son otros ejemplos del mismo fenómeno.<sup>56</sup>

Esta no es la única cuestión que plantean las misiones residentes, ya que muchos países encuentran que es difícil sufragar una misión permanente en una de las ciudades más caras del mundo donde vivir y trabajar. No obstante, los países que no tienen misión residente en Ginebra han disminuido desde que se inició la etapa de la OMC y se han reducido aproximadamente a la mitad entre 1997 y 2012. Este hecho puede atribuirse en parte a la ayuda que el Gobierno de Suiza presta a los PMA, así como a la ayuda que el Commonwealth británico y otras organizaciones ofrecen a los PMA y otros países en desarrollo. Por eso, el hecho de no tener una misión residente en Ginebra tiende a ser un problema sobre todo para los países que generalmente son más ricos que los PMA, y no tanto para los PMA mismos, y en especial para los que tienen una pequeña población y por tanto una base fiscal muy limitada. Los PMA pueden optar a las ayudas que facilita el Gobierno de Suiza, que ascienden a unos CHF 3.000 mensuales, cifra que representa aproximadamente lo que se necesita para pagar el alquiler de un espacio de oficinas en Ginebra. Las ayudas de otras fuentes pueden sufragar algunos de los demás gastos que genera el funcionamiento de una misión en Ginebra.

La financiación no ha sido en general un problema para los programas de asistencia técnica relacionados con el comercio de la OMC y el Director General Pascal Lamy ha conseguido compromisos para la iniciativa de Ayuda para el Comercio en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005. Sin embargo, esta financiación se podría convertir en un problema a consecuencia de la crisis financiera y de los presupuestos más limitados. Por ejemplo, en 2011 las entradas de fondos no cubrieron todos los gastos del plan de asistencia técnica de la OMC, lo que exigió la cancelación o aplazamiento de varios proyectos.<sup>57</sup> Tal hecho puede ser atribuido en parte a la disminución de las contribuciones y promesas de contribución que los Miembros han hecho al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo (FFGPDD), como se muestra en el cuadro 5.5. Las contribuciones y promesas de contribución a este fondo fiduciario sumaron un total de CHF 19,7 millones en 2009, pero en 2011 estas contribuciones y promesas de contribución disminuyeron hasta CHF 15,1 millones, lo que representa una disminución del 23,6%. Estas reducciones pueden atribuirse a veces a las modificaciones del valor del franco suizo; como se explica en el capítulo 14, el presupuesto general de la OMC está calculado en francos pero las contribuciones al FFGPDD pueden hacerse en cualquier divisa. La Unión Europea y sus Estados miembros aportan unos dos tercios de los fondos del FFGPDD pero las promesas de contribución y las contribuciones de 10 Estados miembros y de la propia Unión Europea disminuyeron entre 2009 y 2011. Lo mismo cabe decir de las promesas de contribución y de las contribuciones de China, los Estados Unidos, el Japón y la República de Corea. La reducción del fondo fiduciario condujo a una reducción paralela de actividades de asistencia técnica, como puede verse, por ejemplo, en el menor número de asistencias a los cursos presenciales (véase la figura 5.2).

**Figura 5.2.** Asistencia técnica de la OMC a funcionarios de los gobiernos, 2003-2012

Fuente: Instituto de Formación y Cooperación Técnica.

Nota: Los datos correspondientes a 2012 son preliminares e incompletos.

**Cuadro 5.5.** Contribuciones y promesas de contribución al Fondo Fiduciario Global para el Programa de Doha para el Desarrollo, 2008-2011

Donante	Francos suizos (miles)	Porcentaje del total
Unión Europea y sus Estados miembro	45 281,8	65,2
<i>Suecia</i>	9 151,9	13,2
<i>Países Bajos</i>	5 892,0	8,5
<i>Unión Europea</i>	5 794,1	8,3
<i>Alemania</i>	5 751,5	8,3
<i>Finlandia</i>	5 473,2	7,9
<i>Francia</i>	3 517,0	5,1
<i>Irlanda</i>	3 313,4	4,8
<i>España</i>	1 973,3	2,8
<i>Luxemburgo</i>	1 525,5	2,2
<i>Demás miembros de la UE</i>	2 894,9	4,2
Noruega	7 093,6	10,2
Australia	6 267,7	9,0
Estados Unidos	3 913,3	5,6
Canadá	1 805,0	2,6
Japón	1 755,2	2,5
Corea, República de	1 383,6	2,0
Suiza	800,0	1,2
China	616,9	0,9
Taipei Chino	184,2	0,3
Liechtenstein	160,0	0,2
Nueva Zelanda	158,0	0,2
Turquía	50,0	0,1
Total	69 469,3	100,0

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos del Informe anual sobre las actividades de asistencia técnica y formación, documento WT/COMTD/W/186 de la OMC, de 25 de junio de 2012, anexo 5.

## Notas

---

- 1 Para una perspectiva africana de este problema universal véase Mbekeani (2005) y Odhiambo et al. (2005).
- 2 Por motivos que se explican más adelante, el FMI y el Banco Mundial son calificados correctamente como "otras" instituciones de Bretton Woods porque, frente a lo que generalmente se piensa, la OMC es también una institución incluida en ese mismo grupo.
- 3 Para más información sobre la historia, la estructura y las actividades de la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación véase [www.unsceb.org/ceb/home](http://www.unsceb.org/ceb/home).
- 4 Para más información sobre el Equipo de Tareas véase [www.un.org/es/issues/food/taskforce/background.shtml](http://www.un.org/es/issues/food/taskforce/background.shtml).
- 5 Para más información sobre el ITC véase [www.intracen.org/](http://www.intracen.org/).
- 6 Para más información sobre este servicio véase [www.standardsfacility.org/sp/index.htm](http://www.standardsfacility.org/sp/index.htm).
- 7 Véase el análisis que figura a continuación del acuerdo negociado por el GATT y la UNESCO en el decenio de 1950.
- 8 El texto de un correo electrónico de 2001 sobre este tema de Adrian Otten (véase el Apéndice Biográfico, página 647), Director de la División de Propiedad Intelectual al Director General Adjunto Paul-Henri Ravier, que por descuido fue publicado formando parte de un documento de la OMC y colgado después en Internet puede verse en: <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-September/001900.html>. En esta nota, el Sr. Otten pedía precaución en el proceso de colaboración y observaba, entre otras cosas, que "hay una red que incluye dirigentes no gubernamentales, algunas personas de la Secretaría de la OMS, el Sr. Raghavan y su boletín y muchos delegados de países en desarrollo y no se puede confiar en que nada que se tramita a la OMS pueda seguir manteniendo el carácter confidencial".
- 9 Para más información sobre el manual véase: [www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/its\\_manual\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its_manual_s.htm).
- 10 El texto del acuerdo de transferencia se puede encontrar en *Disposiciones transitorias: Acuerdo de transferencia entre el GATT de 1947, la ICITO y la OMC*, documento PC/W/12 y 6SS/W/1 de la OMC, de 7 de diciembre de 1994.
- 11 Véase *Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*, resolución A/RES/S-6/3201, de 1 de mayo de 1974.
- 12 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.
- 13 El texto del Memorandum se puede consultar en: [www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/wto\\_unctad\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/wto_unctad_s.htm).
- 14 La carta, de 14 de diciembre de 2011, se puede consultar en: [www.wto.org/spanish/news\\_s/news11\\_s/agcom\\_14dec11\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/agcom_14dec11_s.htm).
- 15 Véase *Reglamentos de los Períodos de Sesiones de la Conferencia Ministerial y de las Reuniones del Consejo General*, documento WT/L/161 de la OMC, de 25 de julio de 1996.
- 16 Información obtenida en los sitios web de las organizaciones respectivas.

- 17 Algunos funcionarios canadienses propusieron una solución de este tipo cuando desarrollaron sus ideas con respecto a la transformación del GATT en la OMC. En una nota sin fecha (aproximadamente de 1990) de Debra Steger a Bill Crosbie, una de las reformas institucionales que proponía con el fin de promover una mayor coherencia entre la nueva OMC, el FMI y el Banco Mundial era "establecer una oficina de enlace del GATT en Washington" (página 1). Esta es la única referencia que el autor ha podido encontrar en algún documento que sugiera algún tipo de presencia permanente de la OMC fuera de Ginebra.
- 18 Con respecto a las facultades de la OIT para exigir el cumplimiento de las normas véase Harrison (2007: 87 a 92).
- 19 El texto de la Declaración se puede consultar en: [www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09\\_384\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2003/103B09_384_span.pdf).
- 20 El texto del acuerdo se puede consultar en: [www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN18](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN18).
- 21 La estrategia se puede consultar en: <http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/WBGTradeStrategyJune10.pdf>.
- 22 Las propuestas iniciales fueron elaboradas por la UNESCO y sirvieron de base para las negociaciones de un grupo de trabajo en la tercera ronda de negociaciones del GATT (Annecy) que tuvieron lugar en 1950. El texto del acuerdo fue posteriormente comunicado a la UNESCO para que lo adoptara, y entró en vigor en 1952. Véase Organización Mundial del Comercio (1995: 281).
- 23 El texto de la Convención, junto con otros documentos conexos, puede consultarse en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002253/225383S.pdf>.
- 24 Para un examen más a fondo del desarrollo y el contenido del proyecto de Convención véase VanGrasstek (2006).
- 25 Entrevista del autor con el Sr. Jara, 23 de febrero de 2013.
- 26 *Estrategia mundial y plan de acción sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual*, documento WHA61.21 de la OMS, de 24 de mayo de 2008.
- 27 Aunque los términos "país de la OCDE" se utilizan con frecuencia como sinónimo de país desarrollado o industrializado, esto es más una conveniencia lingüística que una norma legal y así cuando algunas personas dicen que los países de la OCDE pretenden una cosa o la otra, se trata más bien de una referencia abreviada a los países desarrollados más que una forma de describir una iniciativa oficial que haya adoptado la OCDE per se. La condición de país en desarrollo sigue siendo en la OMC una cuestión de autodeclaración, para la que no hay normas concretas.
- 28 Por supuesto, se podría especular que si los miembros de la OCDE lo quisieran, podrían reproducir algo similar al Órgano de Solución de Diferencias dentro de esta institución. Sin embargo, si lo hicieran podría interpretarse como una señal definitiva del interés por sustituir a la OMC como foro principal de negociación y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos que afecten al comercio y relacionados con asuntos económicos.
- 29 Para un análisis monográfico de las negociaciones en la OCDE sobre créditos a la exportación y el comercio de productos agrícolas, acero y barcos, véase también Blair (1993).
- 30 La Unión Telegráfica Internacional se enorgullece de ser la primera organización internacional moderna pues fue establecida en 1865 y posteriormente se convirtió en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). Como la OMPI, la UIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas.
- 31 El texto del acuerdo se encuentra en: [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/trips\\_s/wtowip\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/wtowip_s.htm).

- 32 Como excepción a esta norma, las actas del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales serían objeto de distribución general. Igualmente, los informes de la Secretaría y de los gobiernos en cuestión perderían el carácter reservado al término del período durante el cual está prohibida su difusión a la prensa.
- 33 Véanse los *Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996*, documento WT/L/160 de la OMC, de 22 de julio de 1996.
- 34 Véanse los *Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC: Decisión de 14 de mayo de 2002*, documento WT/L/452 de la OMC, de 16 de mayo de 2002.
- 35 En nota a pie de página se indica que por "documento oficial de la OMC" se entenderá "todo documento presentado por un Miembro o preparado por la Secretaría para su publicación en una de las siguientes series de documentos de la OMC: series WT (comprendidos los informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación); series G (excepto las series G/IT); series S; series IP; series GATS/EL; series GATS/SC; las Listas de concesiones y las series TN".
- 36 Algunos analistas prefieren la denominación "sujetos no estatales" para describir a los grupos que no están vinculados con los gobiernos. Véase, por ejemplo, Capling y Low (2010) y sus colaboradores. Por motivos de coherencia, en adelante se utiliza el término ONG.
- 37 Véase *Relations with Non-Governmental Organizations: Note by the Secretariat of the Interim Commission for the International Trade Organization*, documento ICITO/EC.2/11 del GATT, de 15 de julio de 1948.
- 38 En el párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General (Anulación o menoscabo) se establece que en los casos de solución de diferencias las partes contratantes "podrán, cuando lo juzguen necesario, consultar ... al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas". En esta disposición no se hace referencia expresa a la asociación entre este Consejo y las ONG.
- 39 Véase *Disposiciones de las Naciones Unidas, sus órganos conexos y otras organizaciones intergubernamentales para las relaciones con las organizaciones no gubernamentales: Nota de la Secretaría*, documento PC/SCTE/W/2 de la OMC, de 11 de octubre de 1994, página 5.
- 40 Véase *Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996*, documento WT/L/162 de la OMC, de 23 de julio de 1996.
- 41 Véase *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*: AB-1998-4, documento WT/DS58/AB/R de la OMC, de 12 de octubre de 1998, página 34.
- 42 *Ibid.*, página 42.
- 43 Véase *Directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con organizaciones no gubernamentales: Decisión adoptada por el Consejo General el 18 de julio de 1996*, documento WT/L/162 de la OMC, de 23 de julio de 1996.
- 44 Cálculo del autor a partir de los documentos publicados en [www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/pospap\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm), consultada el 19 de enero de 2013.
- 45 En los actos celebrados desde 2001 a 2005 se utilizó el título "simposio público".
- 46 Véase *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC*, documento COM(1999) 331 - C5-0155/1999 - 1999/2149(COS), A5-0062/1999, de 18 de noviembre de 1999.

- 47 Correspondencia del autor con el Sr. Rockwell, 11 de febrero de 2013.
- 48 Información facilitada por la División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC.
- 49 Correspondencia del autor con el Sr. Rockwell, 8 de febrero de 2013.
- 50 El autor ha encontrado, de acuerdo con su propia experiencia como asesor de numerosos ministros de comercio de países en desarrollo, que muchos de ellos carecen de esta serie absolutamente básica de datos. Los datos sobre el comercio son recogidos en primer lugar por el departamento de aduanas con un fin concreto (es decir, estimar el valor de las importaciones y recaudar los gravámenes) y transmitir esos datos a un Departamento distinto del Gobierno no es una actividad que tenga muchas veces gran prioridad.
- 51 Entrevista del autor con la Sra. Sendanyoye Rugwabiza, 24 de enero de 2013.
- 52 El portal en la Web del sistema de aprendizaje en línea de la OMC es: <http://etraining.wto.org/>.
- 53 Los cursos están limitados a funcionarios públicos cuya participación haya sido aprobada por los ministerios correspondientes. El acceso se logra mediante el uso de una identificación de usuario y una contraseña que se obtienen cuando el usuario se registra en línea y envía una nota firmada y sellada por el supervisor. Por lo general, los participantes son autorizados a dedicar cinco o seis horas a la semana al seguimiento del curso durante las horas normales de trabajo y disponen de hasta tres meses para completar un cursillo (una vez que pasa este tiempo la contraseña expira). Cada cursillo se divide en un cierto número de módulos y hay un módulo final que contiene un cuestionario con respuestas múltiples, al que sigue un examen final. Los participantes que respondan correctamente al número requerido de preguntas reciben un certificado y pasan al grado siguiente de formación. Los cursos en línea se utilizan también para seleccionar a los participantes en otras actividades avanzadas.
- 54 Véase *Informe anual sobre las actividades de asistencia técnica y formación (1º de enero a 31 de diciembre de 2011)*, documento WT/COMTD/W/186 de la OMC, de junio de 2012, página 35.
- 55 *Ibid.*, páginas 52 a 55.
- 56 Entrevista del autor con la Sra. Sendanyoye Rugwabiza, 24 de enero de 2013.
- 57 Véase el *Informe anual sobre las actividades de asistencia técnica y formación, documento WT/COMTD/W/186* de la OMC, de 25 de junio de 2012, página 3.