8 Notificaciones, exámenes de las políticas comerciales y vigilancia

Quis custodiet ipsos custodes? [¿Quién vigila a los vigilantes?]

Juvenal
Sátira VI, 347-348 (c. 100 d.C.)

Introducción

Una de las funciones de la OMC es recopilar, analizar y difundir información sobre las políticas comerciales de los Miembros. Para ello utiliza principalmente tres mecanismos: las notificaciones que los Miembros están obligados a hacer de sus propias leyes y políticas, los exámenes realizados por el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) y las actividades de vigilancia que la Secretaría reactivó cuando estalló la crisis financiera, en 2008. Estas actividades se pueden distribuir en un espectro en función del grado de participación y análisis de la Secretaría, de forma que las notificaciones son principalmente responsabilidad de los propios Miembros y se centran exclusivamente en hechos; los exámenes de las políticas comerciales (EPC) son investigaciones generales realizadas conjuntamente por los Miembros y la Secretaría de la OMC e implican en cierto grado un juicio de las políticas de los Miembros; y las actividades de vigilancia se realizan en colaboración con otras organizaciones internacionales y están destinadas expresamente a identificar cualquier posible "retroceso" por parte de los Miembros.

Estas actividades tienen dos y posiblemente tres objetivos distintos. El objetivo principal es promover la transparencia y el cumplimiento de las normas. Cada una de estas actividades es, en distinto grado, una forma relativamente suave de hacer cumplir las normas que se basa en la persuasión moral más que en la amenaza de retorsión. En conjunto, sirven de instrumento para determinar si los Miembros están respetando los compromisos que asumieron en el marco de la OMC y para saber en qué medida utilizan el "margen de maniobra" autorizado por los acuerdos y por sus Listas. Esto puede ser tan importante para el Miembro en cuestión como para sus interlocutores comerciales. Es muy posible que los legisladores u otros responsables de las políticas de un país adopten sin darse cuenta leyes o políticas contrarias a los compromisos del país. Esto puede ser un problema especialmente importante en aquellas áreas que no formaban parte tradicionalmente del sistema del GATT (por ejemplo, los servicios). Cuando los Miembros están obligados a informar sobre sus propias medidas y son objeto de exámenes periódicos y de una vigilancia regular, es más probable que tanto ellos como la comunidad en general de la que forman parte detecten violaciones potenciales

de los compromisos antes de que estas se produzcan o, si ya se han adoptado las medidas, antes de que algún interlocutor comercial se vea obligado a plantear el asunto ante el Órgano de Solución de Diferencias. El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) y las actividades de vigilancia realizadas desde 2008 ocupan algo así como un lugar intermedio entre las notificaciones (autovigilancia) y el mecanismo de solución de diferencias, lo que confiere a la Secretaría una función de investigación más activa, e implica la posibilidad de que los Miembros que han adoptado medidas no conformes sean identificados y avergonzados. Los vínculos entre los EPC y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias están, no obstante, atenuados por la norma que establece que los informes elaborados en el marco de este proceso no se pueden citar en las diferencias.

Una segunda función es facilitar más información al sistema de comercio y sobre él. Las notificaciones, los informes de los exámenes de las políticas comerciales y la vigilancia contribuyen a la suma de hechos y análisis que se ponen a disposición de los negociadores, los responsables de las políticas, los periodistas y los académicos. Algunos tipos de información son más útiles para determinados grupos que otros. Es poco probable que las notificaciones sobre asuntos tales como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) o las modificaciones de las normas de origen no preferencial de un país resulten interesantes, o incluso comprensibles, para alguien que no sea experto en estas esferas, pero los informes de los exámenes de las políticas comerciales y de vigilancia son más accesibles para el lector de a pie. Los informes de los exámenes de las políticas comerciales son unas obras de referencia especialmente útiles y se han llegado a considerar de lectura obligatoria para quien quiera familiarizarse con las políticas comerciales y otras políticas económicas de un país. Los informes de vigilancia son tal vez los más fáciles de leer de todos, y reciben mayor cobertura mediática -y por ende atraen más la atención de los políticos- que los demás instrumentos.

La tercera función, más controvertida, que pueden desempeñar estas actividades es la de influir en la formulación de las políticas. El objetivo en este caso supera los límites de garantizar el cumplimiento de las normas y supone el objetivo más ambicioso de guiar a los países hacia la adopción de mejores políticas. Se podría persuadir a los Miembros para que lo hicieran de forma autónoma, considerando sus compromisos más como un suelo que como un techo. Esta cuestión es una de las que pone de manifiesto la división entre los abogados y los diplomáticos, por un lado, y los economistas, por el otro, especialmente en el caso de los EPC, en el que los informes son principalmente relatos de hechos y contienen el tipo de información que los abogados y los negociadores consideran útil. También suponen, en cierto grado, un diagnóstico económico. Sin embargo, un diagnóstico no es un pronóstico, y mucho menos una prescripción. Para los comprometidos con el libre comercio, esto puede parecer una ocasión perdida de aconsejar a los Miembros sobre los pasos más activos que podrían dar para abrir sus mercados, reducir la intervención de los gobiernos en la economía o mejorar de otro modo sus leyes y políticas. Con el paso de los años, los EPC se han ido un poco en esa dirección, pero ir tan lejos como sugieren algunos críticos exigiría apartarse mucho de los límites en los que los Miembros permiten que opere la Secretaría de la OMC.

En este capítulo se examina la experiencia adquirida con cada uno de estos instrumentos, procediendo de forma básicamente cronológica. Las prescripciones en materia de notificación son el mecanismo más antiguo, ya que es una herencia de la etapa del GATT. La única diferencia importante en la etapa de la OMC, aparte de la mayor accesibilidad a las notificaciones en la era de Internet, es el gran número de temas que están incluidos en el sistema y, por consiguiente, el mayor número de notificaciones que los países están obligados a hacer. El MEPC está a caballo entre la última etapa del GATT y la etapa de la OMC, pues fue establecido provisionalmente en 1988, como parte de lo que erróneamente se ha denominado "Balance a Mitad de Período" de la Ronda Uruguay. Desde entonces ha evolucionado constantemente y el cambio más importante fue el lugar central otorgado al informe de la Secretaría de la OMC en las actividades del MEPC y la menor importancia de los informes preparados por los propios Miembros. El programa de vigilancia es la más reciente de estas actividades, pues ha sido el producto de la atmósfera causada por la crisis de 2008.

Notificaciones

Las notificaciones han formado parte del sistema multilateral de comercio desde que este vio la luz. Otra constante histórica de las notificaciones ha sido el hecho de que muchas partes contratantes del GATT y ahora muchos Miembros de la OMC no cumplen plenamente las prescripciones correspondientes. Parece que la mayoría de los países desarrollados presentan casi siempre la mayoría de las notificaciones exigidas, y que lo mismo puede decirse de alguno de los países en desarrollo, pero en el caso de los países en desarrollo en general, y en especial de los más pobres y más pequeños, la situación es menos alentadora.

Las notificaciones vienen a complementar el requisito general de transparencia y de publicación de las medidas, obligando a los países no solo a dar a conocer sus medidas a través de los diarios oficiales o de otros mecanismos internos, sino también a facilitar información a sus interlocutores comerciales por conducto de la OMC. Generalmente una notificación consiste en una breve declaración que se ajusta a un modelo uniforme en la que el Miembro identifica la ley, reglamento o medida en cuestión, cuyo contenido exacto varía en función del acuerdo y del tema de que se trate. Este documento es presentado a la OMC y se pone a disposición de los demás Miembros y del público. Algunos acuerdos concretos pueden también exigir que los Miembros adopten otras medidas para promover la transparencia. Por ejemplo, el Acuerdo relativo a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) exige no solo que los Miembros publiquen todas sus medidas sanitarias y fitosanitarias y las modificaciones que en ellas se introduzcan, sino que exige además que designen un solo organismo del gobierno central que sea responsable del cumplimiento de las prescripciones en materia de notificación (el Organismo nacional encargado de la notificación) y establezca un servicio nacional de información encargado de responder a las preguntas de otros Miembros sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias y cuestiones conexas.

Siempre se ha reconocido que la transparencia es una virtud cardinal del sistema multilateral de comercio. Es promovida por el artículo X del GATT (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales), que en su párrafo 1 establece que "[l]as leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general" sobre cuestiones relacionadas con el comercio "serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". En el párrafo 2 se establece además que "[n]o podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general" que afecte a los derechos o que "imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones" o para los pagos. El artículo exige además, entre otras cosas, la publicación de "los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo gubernamental de una parte contratante y el gobierno o un organismo gubernamental de otra parte contratante", lo que constituye un complemento en términos de política comercial del principio de Wilson de "convenios abiertos negociados abiertamente".

Otros artículos del GATT sirven de complemento de este principio general de transparencia y publicación, al exigir la notificación de ciertos tipos de medidas. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo XVI del GATT establece, entre otras cosas, que toda parte contratante que conceda subvenciones a sus ramas de producción tiene que notificar por escrito al GATT "la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que estime ha de ocasionar en las cantidades del producto o de los productos de referencia importados o exportados por ella y las circunstancias que hagan necesaria la subvención". El GATT de 1947 contiene otras prescripciones en materia de notificación en el párrafo 4 del artículo XVII (Empresas comerciales del Estado), los párrafos 7 y 14 del artículo XVIII (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico) y el párrafo 7 del artículo XXIV (Uniones aduaneras y zonas de libre comercio). El alcance de las notificaciones se ha ampliado debido a los acuerdos negociados en las últimas rondas, así como a la prescripción horizontal establecida en el Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia.[1] Este instrumento adoptado en la Ronda de Tokio establecía que las partes contratantes del GATT se comprometían, "en todo lo posible"

> a notificar a las PARTES CONTRATANTES la adopción de medidas comerciales que afecten a la aplicación del Acuerdo General, quedando entendido que, en sí misma, la notificación no prejuzgará las opiniones sobre la compatibilidad o la relación de las medidas con los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo General. Las partes contratantes deberán esforzarse por notificar dichas medidas con anterioridad a su aplicación. En otros casos, cuando no haya sido posible la notificación previa, las medidas deberán notificarse *a posteriori* con prontitud. Las partes contratantes que tengan razones para pensar que otra parte contratante ha adoptado medidas comerciales de esa índole podrán solicitar información sobre ellas por vía bilateral, dirigiéndose a la parte contratante de que se trate.

Así pues, las partes contratantes tenían una amplia experiencia de hacer notificaciones cuando comenzó la Ronda Uruguay, en 1986, pero esa experiencia no siempre fue

satisfactoria. Aunque este tema no se incluyó expresamente en la Declaración Ministerial en la lista de cuestiones que había que examinar en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, se planteó en las deliberaciones de este Grupo de Negociación. Por ejemplo, en marzo de 1988, la Comunidad Europea señaló que "preocupa en general que el nivel de observancia deje mucho que desear y que el sistema de notificación siga estando excesivamente fragmentado", y subrayó que "[l]a notificación de las medidas comerciales es una prescripción básica en materia de transparencia y constituye la espina dorsal de una vigilancia eficaz".[2]

Una consecuencia del avance de la tecnología de la información en los años posteriores a la Ronda Uruguay es que se modificó la percepción del problema que planteaba el sistema de notificación. Al iniciarse la ronda uno de los problemas principales que observaron las partes contratantes era la recuperación de las notificaciones presentadas. Los Estados Unidos, tras declarar que el sistema del GATT para la tramitación de las notificaciones "está descentralizado y es difícil de manejar", proponían que el GATT estableciera y mantuviera "un depósito central de todas las notificaciones de medidas sujetas a la vigilancia del GATT", el cual recibiría copia de todas las notificaciones que se hicieran a los comités competentes.[3] Otros participantes en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT manifestaron preocupaciones similares, entre ellos, la Comunidad Europea, Jamaica y Nueva Zelandia. Esta propuesta de un registro central se produjo en un momento en el que todo tipo de información se presentaba, almacenaba y difundía exclusiva o principalmente en papel, un medio cuya gestión es más cara y que consume más tiempo que la de los documentos electrónicos. La fragmentación del sistema del GATT agravaba el problema. Estas preocupaciones se abordaron en la Decisión relativa a los procedimientos de notificación de la Ronda Uruguay estableciendo un Registro central de notificaciones. La solución general del problema vino del exterior del GATT/OMC, ya que la propia Internet es un depósito central en una escala y con un grado de facilidad de uso por los usuarios que los negociadores comerciales solo podían imaginar en los últimos años del decenio de 1980. En la etapa del GATT, los ministros de comercio recibían periódicamente un montón de documentos de Ginebra que pronto se perdían o quedaban enterrados si no eran adecuadamente catalogados en una biblioteca bien mantenida. En la etapa de la OMC, que coincide exactamente con la llegada de Internet[4], era mucho más fácil buscar, recopilar y utilizar esos mismos documentos. La creación del Registro central de notificaciones quedó casi convertido en un movimiento sin consecuencias debido a la rápida difusión de Internet y la centralización virtual de toda la información electrónica sobre las actividades de la OMC.

El problema más grave no es el almacenamiento, la difusión y el acceso a las notificaciones, sino su presentación. Es un problema que radica en los Miembros más que en la Secretaría ya que muchos de ellos no presentan puntualmente las notificaciones exigidas por los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Por citar un ejemplo, en el Anexo B del Acuerdo MSF se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

> En todos los casos en que no exista una norma, directriz o recomendación internacional, o en que el contenido de una reglamentación sanitaria o

> fitosanitaria en proyecto no sea en sustancia el mismo que el de una norma, directriz o recomendación internacional, y siempre que esa reglamentación pueda tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros, los Miembros ... notificarán a los demás Miembros, por conducto de la Secretaría, cuáles serán los productos abarcados por la reglamentación, indicando brevemente el objetivo y la razón de ser de la reglamentación en proyecto. Estas notificaciones se harán en una etapa temprana, cuando puedan aún introducirse modificaciones y tenerse en cuenta las observaciones que se formulen.

En el párrafo 9 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio se incluye una disposición muy semejante con respecto a las "norma[s] internacional[es] pertinente[s]". Por citar otro ejemplo, en el párrafo 4 del artículo 16 del Acuerdo Antidumping[5] se establece que:

> Los Miembros informarán sin demora al Comité [de Prácticas Antidumping] de todas las medidas antidumping que adopten, ya sean preliminares o definitivas. Esos informes estarán a disposición de la Secretaría para que puedan examinarlos los demás Miembros. Los Miembros presentarán también informes semestrales sobre todas las medidas antidumping que hayan tomado durante los seis meses precedentes. Los informes semestrales se presentarán con arreglo a un modelo uniforme convenido.

El párrafo 11 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establece básicamente la misma obligación con respecto a las investigaciones en materia de derechos compensatorios.

Uno de los resultados horizontales de la Ronda Uruguay fue la Decisión relativa a los procedimientos de notificación. Tras observar el deseo de los Miembros de "mejorar la aplicación de los procedimientos de notificación", y evocar el entendimiento a que se había llegado en la Ronda de Tokio, en esta Decisión se reitera y amplía este entendimiento y al mismo tiempo se ofrece una Lista indicativa de las medidas que han de notificarse (véase el recuadro 8.1). Incluso en esta lista se infravalora el número de obligaciones; en conjunto, hay más de 200 disposiciones en los Acuerdos de la OMC que obligan a hacer notificaciones, la mayoría de ellas relacionadas con medidas no arancelarias.[6] En la Decisión se pide además que se establezca un grupo de trabajo que lleve a cabo "un examen detenido de todas las obligaciones vigentes de los Miembros en materia de notificación ... con el fin de simplificar, uniformar y refundir esas obligaciones en la mayor medida posible, así como de mejorar su cumplimiento". Ese grupo de trabajo publicó en 1996 un informe en el que se analizaban las preocupaciones que suscitaban las duplicaciones o superposiciones de ciertas obligaciones de notificación estipuladas en varios acuerdos (por ejemplo, duplicaciones entre el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias), la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo para que cumplieran estas obligaciones y la simplificación y normalización de los modelos de notificación. En la Decisión se renunciaba a formular recomendaciones sobre algunos de estos asuntos, aunque lo hiciera

con respecto a otros. Entre las recomendaciones se puede mencionar la propuesta de que "se mantenga constantemente una relación completa de las obligaciones de notificación y de cumplimiento de estas por todos los Miembros de la OMC y que se distribuya semestralmente a todos los Miembros esa relación".[7] Esa recomendación no fue aplicada en su totalidad en la medida en que no existe un documento único que se pueda consultar para saber qué Miembros han hecho qué notificaciones, o no las han hecho, pero los comités individuales de la OMC efectivamente publican periódicamente informes en los que se ofrece esa información con respecto a las obligaciones de notificación comprendidas en su ámbito de competencia. Estos informes sugieren que el cumplimiento de estas obligaciones no solo es esporádico sino que puede estar disminuyendo con el tiempo.

Recuadro 8.1. Lista indicativa de las medidas que han de notificarse

Extraída del Anexo de la Decisión sobre los procedimientos de notificación de la OMC.

En la Decisión relativa a los procedimientos de notificación, a que se llegó en la Ronda Uruguay, los Miembros acordaban "guiarse, en lo que corresponda, por la lista de medidas adjunta" en el cumplimiento de sus obligaciones de notificación:

- Aranceles (con inclusión del intervalo y alcance de las consolidaciones, las disposiciones SGP, los tipos aplicados a miembros de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras y otras preferencias)
- Contingentes arancelarios y recargos
- Restricciones cuantitativas, con inclusión de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada que afecten a las importaciones
- Otras medidas no arancelarias, por ejemplo regímenes de licencias y prescripciones en materia de contenido nacional; gravámenes variables
- Valoración en aduana
- Normas de origen
- Contratación pública
- Obstáculos técnicos
- Medidas de salvaguardia
- Medidas antidumping
- Medidas compensatorias
- Impuestos a la exportación
- Subvenciones a la exportación, exenciones fiscales y financiación de las exportaciones en condiciones de favor
- Zonas francas, con inclusión de la fabricación bajo control aduanero
- Restricciones a la exportación, con inclusión de las limitaciones voluntarias de las exportaciones y los acuerdos de comercialización ordenada
- Otros tipos de ayuda estatal, con inclusión de las subvenciones y las exenciones fiscales
- Función de las empresas comerciales del Estado
- Controles cambiarios relacionados con las importaciones y las exportaciones
- Comercio de compensación oficialmente impuesto
- Cualquier otra medida abarcada por los Acuerdos Comerciales Multilaterales comprendidos en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

Se pueden citar dos ejemplos como ilustración del declive del cumplimiento por los Miembros de sus obligaciones de notificación y de los tipos de países que tienen el historial menos completo de presentación de notificaciones. En el párrafo 1 del artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias se estipula que los Miembros deben presentar sus notificaciones de subvenciones no más tarde del 30 de junio de cada año. En el párrafo 6 del artículo 25 se establece además que "[L]os Miembros que consideren que en su territorio no existen medidas que deban notificarse de conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el presente Acuerdo, informarán de ello por escrito a la Secretaría". Así pues, esta obligación permite hacer un buen análisis del nivel general de cumplimiento de las obligaciones de notificación en la medida en que se supone que todos los Miembros hacen una notificación cada año, con independencia de que otorguen subvenciones o no. En 1995, cuando la OMC tenía 132 Miembros, 58 de ellos notificaron subvenciones y 27 hicieron una notificación de ausencia de medidas; así pues, 47 Miembros (el 35,6%) del total no cumplieron la obligación de notificar. En años posteriores, el número de notificaciones de subvención aumentó (llegando a 62 en 2009), mientras que disminuyó el número de notificaciones de ausencia de medidas (que sumaron 10 en 2009), pero el mayor crecimiento se registró en el número y porcentaje de Miembros que no hicieron ninguna notificación. En 2009, este grupo había aumentado a 81 Miembros, es decir, el 52,9% de los 153 Miembros que había en ese año. Durante varios años, cerca de la mitad de todos los Miembros, a veces un poco más y a veces un poco menos, no hicieron ningún tipo de notificación.[8]

En el cuadro 8.1 se ofrece un panorama más detallado del distinto nivel de cumplimiento de los distintos Miembros de otra obligación de notificación. Como antes se ha indicado, el Acuerdo MSF obliga a los Miembros a notificar determinadas modificaciones de las medidas que tengan en vigor. A diferencia de las notificaciones de subvenciones, examinadas en el párrafo anterior, estas notificaciones no tienen que presentarse cada año sino cuando sea necesario. Dado que muchos Miembros de la OMC han hecho al menos una notificación de este tipo al año desde que se inició el sistema y con frecuencia varias, es razonable suponer que es probable que en la mayoría de los Miembros de la OMC casi todos los años se haya adoptado o previsto al menos una medida sanitaria o fitosanitaria que debería haber sido notificada. Sin embargo, como puede observarse en los datos del cuadro 8.1, solo hubo 23 Miembros que notificaron medidas sanitarias o fitosanitarias todos o casi todos los años comprendidos entre 1998 y 2011. Todos los países desarrollados, salvo dos, alcanzaron este nivel de frecuencia, lo mismo que 16 países en desarrollo. Contabilizando a todos los Estados miembros de la UE como uno[9], estos 23 Miembros suponían menos de un quinto del total de Miembros en 2011. Los Miembros que nunca presentaron ni siquiera una notificación durante este período forman un grupo mucho mayor (49).

¿Qué explica la frecuencia con que los distintos países presentan estas notificaciones MSF? En algunos casos, es posible que el país no haya adoptado ninguna medida que requiera notificación pero sería mucho suponer que esto sucede durante 14 años seguidos. La principal explicación parece que es la capacidad: el número de notificaciones aumenta al mismo tiempo que aumenta el tamaño y la renta de un país, de forma que los países en

Cuadro 8.1. Frecuencia con la que los Miembros han presentado notificaciones MSF, 1998-2011

	1-29 %	30-59 %	60-89 %	90-100 %
Países desarrollados			Noruega	Australia
			Suiza	Canadá
				Unión Europea*
				Japón
				Nueva Zelandia
				Estados Unidos
Países en desarrollo	Antigua y Barbuda	Albania	Costa Rica	Argentina
	Barbados	Armenia	Ecuador	Brasil
	Belice	Bahrein, Reino de	Guatemala	Chile
	Benin	Arabia Saudita, Reino de la	Honduras	China
	Bolivia, Estado Plurinacional de	República Dominicana	India	Colombia
	Brunei Darussalam	Egipto	Kenya	El Salvador
	Cuba	Israel	Malasia	Hong Kong, China
	Fiji	Jamaica	México	Indonesia
	Gambia	Jordania	Nepal	Corea, República de
	Georgia	Mauricio	Nicaragua	Perú
	Kuwait, Estado de	Marruecos	Panamá	Filipinas
	Macao, China	Omán	Sudáfrica	Singapur
	Madagascar	Paraguay	Sri Lanka	Taipei Chino
	Malawi	Turquía		Tailandia
	Mongolia	Uruguay		Ucrania
	Qatar			Viet Nam
	San Vicente y las Granadinas			
	Senegal			
	Swazilandia			
	Tanzanía			
	Ex República Yugoslava de Macedonia			
	Uganda			
	Emiratos Árabes Unidos			
	Venezuela, República Bolivariana de			
	Zambia			
	Zimbabwe			

Nota: Porcentaje de años en los que un Miembro presentó una notificación de la serie G/SPS/N; con los ajustes necesarios para tener en cuenta el número de años de antigüedad de los Miembros que se adhirieron. *Algunos Estados miembros de la UE presentan notificaciones MSF en nombre propio, pero la mayoría no lo hacen. Ninguno de ellos ha sido señalado en el cuadro. Los 49 Miembros de la OMC que no han sido mencionados en el cuadro no presentaron ninguna notificación durante el período 1998 a 2011. Este número de Miembros no incluye a los países que se adhirieron en 2012.

desarrollo que hacen notificaciones en la mayoría o en la totalidad de los años tienden a tener unos ingresos relativamente elevados y tener una economía grande. La frecuencia por lo general disminuye en relación directa con las rentas y el tamaño, hasta el punto de que los Miembros que no han hecho nunca una notificación figuran entre los países más pequeños y más pobres. Más de la mitad (25) de los 49 Miembros que no presentaron ninguna notificación entre 1998 y 2011 estaban ubicados en África, y 22 de los Miembros que no hicieron notificaciones eran países menos adelantados (PMA). Estas son normas generales a las que se puede encontrar excepciones. La pobreza y un tamaño relativamente pequeño no impiden que Nepal logre uno de los niveles más elevados de notificación de medidas sanitarias y fitosanitarias entre los países en desarrollo; al contrario, aunque Nigeria, el Pakistán y Túnez sean grandes y tengan mayores rentas que Nepal, figuran entre los Miembros que no han hecho ninguna notificación.

Los Miembros y la Secretaría han abordado el problema de las obligaciones incompletas de dos formas. De acuerdo con una de ellas, la raíz del problema es el número y complejidad de las obligaciones, de forma que algunos Miembros, en especial países en desarrollo, proponen que se reduzca la carga. Por ejemplo, en la Conferencia Ministerial de Singapur, en 1996, Brunei Darussalam señaló que las obligaciones de notificación suponían una pesada carga para los países pequeños, Malasia pidió que se racionalizaran y Santa Lucía alabó los esfuerzos de la Secretaría por simplificar los procedimientos. En la Declaración Ministerial se señaló que el cumplimiento de las obligaciones de notificación no estaba siendo plenamente satisfactorio. Tras invitarse a los Miembros que no habían presentado notificaciones a su debido tiempo, o las habían presentado incompletas, a que renovaran sus esfuerzos, también se pedía la simplificación de los procedimientos. Estas preocupaciones, que siguieron manifestándose en años posteriores, dieron lugar a varias medidas destinadas a simplificar o aclarar el proceso de notificación. Un ejemplo es la publicación del Manual práctico de procedimientos para los organismos de notificación y los servicios de información nacionales en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, una guía de 134 páginas que contiene instrucciones detalladas sobre cómo cumplir las obligaciones de notificación que impone el Acuerdo MSF.[10] Algunos comités se han esforzado también por simplificar los procedimientos de las notificaciones comprendidas en su ámbito de competencia. Por ejemplo, entre 2009 y 2010 el Comité de Agricultura analizó "prácticas óptimas" para mejorar la situación en lo que respecta a la presentación de notificaciones puntuales y completas. Aunque a raíz de esta labor los Miembros formularon suficientes recomendaciones como para llenar una nota de 10 páginas de la Secretaría, no se pusieron de acuerdo sobre cuál de estos objetivos, la presentación puntual o la presentación completa, merecía la mayor prioridad.[11]

La otra respuesta a este problema ha consistido en que la Secretaría facilite una mayor asistencia a los países en desarrollo para que cumplan estas obligaciones. Esta es una de las mayores prioridades de la asistencia técnica que la Secretaría ofrece a los Miembros, junto con las adhesiones y la elaboración de las Listas. El enfoque de gestión basada en los resultados aplicado a la asistencia técnica y los planes de formación de la OMC tiene por finalidad mejorar el cumplimiento de los Miembros en esta esfera, como se describe en el plan para 2012 y 2013. "Se fijarán puntos de referencia utilizando la información que figura en

los informes y evaluaciones de las necesidades de años anteriores", y "si un país ha tenido dificultades para cumplir sus obligaciones de notificación, el programa se diseña de tal forma que, tras su conclusión, el país esté en condiciones de cumplir esas obligaciones".[12]

Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

Mientras que las notificaciones deben basarse en último extremo en la capacidad de los distintos Miembros de vigilar e informar de sus propias actividades relacionadas con el comercio, el proceso de los EPC es un producto conjunto del Miembro objeto de examen, la Secretaría y los demás Miembros que participan en el OEPC. Tanto el Miembro como la Secretaría preparan informes que son examinados y debatidos por los Miembros, pero con el paso del tiempo el informe nacional ha perdido importancia. Prácticamente toda la atención en las reuniones del OEPC, aparte de las manifestaciones diplomáticamente obligatorias de agradecimiento por las palabras de un ministro o viceministro visitante, se dedican a un debate que gira en torno al informe de la Secretaría. Se trata de un ejercicio de vigilancia que abarca numerosos aspectos de las políticas comerciales de un Miembro, con inclusión de su entorno económico, la estructura y los procedimientos de los órganos encargados de la formulación de las políticas, sus leyes y políticas sobre el comercio y asuntos conexos, sus leyes y políticas sectoriales y la composición real de su comercio, entre otras cosas.

Los orígenes, la finalidad y el significado del MEPC no se pueden entender sin tener en cuenta el entorno en el que se pusieron en marcha tanto el Mecanismo como la Ronda Uruguay. La decisión de iniciar esas negociaciones "se tomó con un trasfondo de importantes desequilibrios externos en las principales economías industriales, de inestabilidad en el sistema monetario internacional, [y] de crecientes presiones proteccionistas"[13], como observarían posteriormente los ministros en la Conferencia Ministerial de Montreal de 1988. El período comprendido entre el final de la Ronda de Tokio en 1979 y el inicio de la Ronda Uruguay en 1986 fue especialmente difícil, como resume la "teoría de la bicicleta", de Bergsten, sobre la liberalización del comercio: si el sistema no avanza con nuevas iniciativas de apertura de los mercados es posible que vuelva a caer en el proteccionismo. Eso es precisamente lo que parecía estar sucediendo en aquel momento, cuando los países desarrollados recurrían a la utilización de salvaguardias, medidas antidumping y otras medidas comerciales correctivas para restringir las importaciones, los países en desarrollo apelaban a las medidas en materia de balanza de pagos, planteándose ese mismo fin mentalmente, y cuando proliferaban las restricciones "voluntarias" de las exportaciones y otras medidas de zona gris en sectores clave como el acero y los automóviles. Muchos temían que el propio sistema multilateral de comercio estuviera en peligro y pensaban que había que tomar medidas para disuadir a los responsables de las políticas de erigir obstáculos al comercio.

Una idea promovida en varios lugares, entre ellos el gabinete del Director General del GATT Arthur Dunkel, era que había menos probabilidades de que se adoptaran políticas proteccionistas si el proceso de elaboración de esas políticas estaba abierto a un mayor

escrutinio público. Se consideraba necesaria una vigilancia más estrecha y más activa de los procesos de elaboración de políticas de los Miembros no solo para mantener a los interlocutores comerciales de un país informados sobre lo que podría estar sucediendo sino también en la esperanza de que los ciudadanos del propio país conocieran unas iniciativas gravosas y contraproducentes, y oponerse a ellas. Estas propuestas finalmente se abrieron camino en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT en la Ronda Uruguay, en las que el MEPC fue uno de los puntos que compusieron los resultados iniciales aprobados en la Conferencia Ministerial de Montreal de 1988.

En cierto sentido, el MEPC que surgió de estas negociaciones era menos ambicioso que algunas de las anteriores propuestas. Los informes de la Secretaría por lo general son más descriptivos que analíticos; no contienen juicios explícitos sobre la conformidad con la OMC de las leyes de un Miembro ni prescripciones detalladas para sus políticas. Sin embargo, el MEPC es también más ambicioso en otro sentido ya que supone la realización por la Secretaría de una investigación *in situ* más activa de la que los Miembros estaban inicialmente dispuestos a contemplar. El MEPC es el principal ejemplo de una función para la que los Miembros han atribuido mayor responsabilidad a la Secretaría de la OMC de la que estaban dispuestos a ceder a la de su predecesor, el GATT. Las propuestas que se habían planteado en los años anteriores a que se creara este mecanismo se basaban principalmente en un autoexamen por los países, con poco o ningún papel para el GATT en general o su Secretaría en particular.

Propuestas presentadas antes de la Ronda Uruguay

Es poco probable que el MEPC se hubiera establecido sin el liderazgo del Sr. Dunkel. Él dio a la creación de este mecanismo un carácter prioritario y lo promovió a nivel conceptual a principios del decenio de 1980 y más adelante en la práctica. El Sr. Dunkel creía en el valor de la presión colectiva y de la publicidad como medio para conseguir que los países escuchasen a su ángel bueno y no sucumbieran a las tentaciones del proteccionismo. También parece haber sido inspirado por los mayores poderes que el Fondo Monetario Internacional (FMI) tenía en esta esfera. El FMI somete a vigilancia a cada uno de sus miembros para destacar los posibles riesgos para la estabilidad y aconsejar los ajustes políticos necesarios. El interés del Sr. Dunkel por hacer que el GATT desarrollase una función comparable se puso de manifiesto en 1990 cuando contrató a Clemens Boonekamp (véase el Apéndice Biográfico, página 633), entonces funcionario del FMI que conocía el proceso de vigilancia, para trabajar en los EPC. "Dunkel quería alguien que conociera el enfoque del FMI en materia de redacción de informes elaborados por funcionarios"[14], recordaría posteriormente el Sr. Boonekamp. El Sr. Dunkel sostuvo con firmeza que era necesario que los funcionarios visitaran los países y aunque la mayoría de las partes contratantes se opusieron inicialmente a la idea, logró imponer su punto de vista.

El Sr. Dunkel adoptó un enfoque estratégico y durante varios años preparó el terreno para el proceso de los EPC. El primer paso se produjo en 1983, cuando nombró un "grupo de personas eminentes" para que determinara cuáles eran los problemas fundamentales que

afectaban en aquel momento al sistema de comercio mundial. Entre los temas cuyo examen encomendó al Comité Leutwiler figuraban "los factores subyacentes en el proteccionismo y qué se puede hacer para mejorar el proceso de elaboración de las políticas comerciales a escala nacional".[15] El grupo debía estudiar de qué forma una mayor transparencia podría mejorar ese proceso, considerando los siguientes aspectos:

a) ¿En qué medida la publicidad de las políticas proteccionistas (con inclusión de estimaciones de su coste) reduce la posibilidad de que sean adoptadas?
b) ¿De qué medios se dispone para mejorar el debate público de los costes de la protección: quién gana, quién paga, qué repercusiones tienen las medidas en la frontera y los programas de subvención que afectan al comercio?
c) ¿Qué otro tipo de "argumentos" se pueden aducir para resistir a las demandas proteccionistas (por ejemplo, el impacto de los programas de subvención en el déficit presupuestario del gobierno, la amenaza de retorsión extranjera, etc.)?[16]

El grupo, presidido por un banquero suizo, Fritz Leutwiler, elaboró un informe en 1985 titulado *Políticas comerciales para un futuro mejor: Propuestas de acción*, en el que se pedía un examen formal de la protección. En el informe se proponía que "la política comercial debería elaborarse a la luz del día" y que para ello se debería disponer de más información para analizar los costes y los beneficios de las distintas medidas de política comercial existentes o en proyecto. "Se debería exigir que las empresas públicas y privadas hiciesen constar en sus informes financieros la cuantía de toda subvención recibida", y:

> Habría que analizar sistemáticamente toda propuesta de protección. Para ello se podría utilizar lo que podría denominarse un "balance de la protección". Estos balances, cuyo objetivo sería semejante al de los informes de "impacto ambiental" que se exigen ahora en algunos países para proyectos de obras importantes, permitirían proceder a una evaluación periódica de las medidas existentes y hacerse una idea fundada acerca de las nuevas medidas que se propongan. Permitirían también apreciar los beneficios y los costos de las medidas proteccionistas para la economía nacional, comparándolos con los que se producirían si se denegara la protección y/o se ofreciera ayuda para el reajuste (GATT, 1985: 35).

Esta propuesta era mucho menos ambiciosa que la que posteriormente daría origen al MEPC, pues se limitaba a la preparación por una institución nacional de unos informes negociados. El único papel que el comité proponía para el GATT era el posterior desarrollo de esa idea por la Secretaría, "en forma tal vez de manual técnico del que puedan servirse tanto los responsables de las políticas como el público el general" (*Ibid.*).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó un planteamiento similar. Según una recomendación adoptada por el Consejo de la OCDE en 1986, "[L]os gobiernos miembros ... deberían realizar una evaluación lo más sistemática y

completa posible de las medidas comerciales y relacionadas con el comercio propuestas, así como de las medidas existentes cuando sean sometidas a examen", basándose en una lista de comprobación indicativa para la evaluación de las medidas de política comercial.[17] La recomendación establecía asimismo que los países "[d]eberían responder de la forma más positiva posible a las peticiones de consulta de otros Estados miembros, que expresen preocupación por los efectos sobre la competencia en sus mercados de las medidas". La lista de comprobación contenía 13 preguntas que iban desde "¿Se ajusta la medida a las obligaciones y compromisos internacionales del país?" hasta "¿Cuáles podrían ser los efectos económicos previstos de la medida sobre otros sectores de la economía, en particular, las empresas que compran y venden productos a la industria en cuestión?".

El Trade Policy Research Centre, con sede en Londres, hizo una tercera propuesta. El Centro había constituido un grupo de estudio de alto nivel presidido por el antiguo Director General del GATT (en el período 1968-1980) Olivier Long. Este grupo elaboró la primera propuesta que establecía un vínculo entre un mecanismo de examen y el GATT (y por consiguiente su organización sucesora), aunque lo hiciera solo en forma de propuesta. Buscando expresamente "reducir al mínimo las objeciones contra la inscripción de los procedimientos nacionales en la agenda del GATT" y "evitar irritar innecesariamente sensibilidades políticas e institucionales", propuso el establecimiento en cada país de un órgano independiente que preparara informes anuales para sus gobiernos sobre las ayudas públicas a las industrias. Más en concreto, los informes de este órgano nacional:

> deberían elaborarse tanto previa petición como a iniciativa propia y deberían abarcar todas las formas de ayuda pública, con inclusión de las medidas adoptadas en el ámbito de leyes sobre las prácticas "comerciales desleales", otorgadas a todas las industrias. Los informes deberían ser públicos de forma que sean un vehículo para el escrutinio público del apoyo a las industrias (Long y otros, 1989: 51).

El informe preveía también que la información "se pondría a disposición de los países miembros del GATT y podría ayudarles a entender y evaluar las políticas de los gobiernos, tal y como estas se presentan en las negociaciones internacionales" (*Ibid.*: 52).

Las tres propuestas contemplaban sistemas de examen voluntarios y realizados a escala nacional y, salvo el informe Long, propugnaban el escrutinio de iniciativas concretas (por ejemplo, medidas de salvaguardia puntuales o proyectos de ley) y no la evaluación de la totalidad del régimen de un país. Tenían una orientación principalmente económica, más que legal o política. Si se consideran como un barómetro preciso del clima intelectual de la época, es notable que los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT abordasen, y finalmente aprobaran, un enfoque según el cual los exámenes serían obligatorios, realizados por la Secretaría de una organización internacional y generales, es decir, que abarcarían cuestiones jurídicas e institucionales así como económicas.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT

Como se vio en el capítulo 2, una de las finalidades acordadas de las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT era "potenciar la vigilancia en el GATT para permitir un control regular de las políticas y prácticas comerciales de las partes contratantes y de su efecto en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio". Esta relación bastante escueta de la Declaración Ministerial de la Ronda Uruguay de 1986 dejaba sin definir el significado de "vigilancia" y "control regular", por no hablar del alcance de lo que eran "políticas y prácticas comerciales". En la Declaración no se ofrecían más orientaciones sobre estas cuestiones fundamentales ni sobre la forma que adoptaría la vigilancia, qué países serían considerados y sobre qué bases, con cuánta frecuencia serían sometidos a examen, cuál sería el alcance de las cuestiones objeto de investigación, qué papeles tendrían las otras partes contratantes y la Secretaría en este ejercicio, si la información se reuniría solo en Ginebra o mediante visitas a los países, qué relación existiría entre la información obtenida en el curso de esta vigilancia y los procedimientos de solución de diferencias, dónde se realizaría el examen mismo (por ejemplo, en Ginebra o en la capital del país objeto de examen), si los hechos desvelados y las conclusiones a que se llegara serían públicos, etc. Por eso, los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT tuvieron que dar cuerpo al esquema más bien escueto que habían recibido de los ministros.

La cuestión más importante que se planteó al iniciarse las negociaciones era si la forma que adoptaría la vigilancia sería de tipo "duro", forma preferida por el Japón y los Estados Unidos, o de tipo "blando", forma preferida por la Comunidad Europea. La primera de esas posturas se basaba en la idea de "vigilancia como mecanismo para inducir a los países a cumplir sus obligaciones en el marco del GATT y como un ejercicio al que las partes contratantes se someterían individualmente", mientras que para la CE, "la vigilancia consiste en realidad ... en asegurar la transparencia y permitir que los interlocutores comerciales comprendan mejor el entorno de sus políticas comerciales respectivas".[18] Todavía había un tercer punto de vista, defendido por países en desarrollo como la India y Jamaica, según el cual no se necesitaba una vigilancia adicional si el problema real era atribuible a las grandes naciones comerciantes, y "no tenía mucho sentido darle vueltas a un sistema de vigilancia si faltaba la necesaria voluntad política para hacer que el sistema funcione".[19] Este último argumento no encontró mucho eco ya que esas mismas grandes naciones comerciantes aceptaban en general que se necesitaba alguna forma de vigilancia más intensa para promover un mayor cumplimiento de las normas. El resultado final de las negociaciones se inclinó más hacia la forma blanda que hacia la forma dura de vigilancia, al quedar disociada expresamente de los procedimientos de solución de diferencias y adoptar la forma de exámenes generales más que de misiones de búsqueda y captura que buscasen poner al descubierto ejemplos concretos de incumplimiento grave de las normas.

Después el debate se centró no en la cuestión de si se necesitaba una vigilancia, sino en cómo debía llevarse a cabo. ¿Qué papeles deben atribuirse en estos exámenes a los países que fueran objeto de ellos, a las otras partes contratantes y a la Secretaría? ¿Cuáles de estas partes asumirían la dirección del proceso? Las propuestas parecían inspirarse en los

precedentes existentes en otras actividades del GATT. Una opción era que los exámenes se basaran principalmente en la información transmitida por los distintos países sobre sus medidas, con lo que serían algo muy parecido a una forma ampliada de los procedimientos de notificación que antes hemos considerado. Otra opción era que los exámenes fueran realizados por un pequeño grupo de partes contratantes que representasen a las demás, pequeño grupo que podría adoptar la forma de un grupo especial (una denominación que recordaba el sistema de solución de diferencias del GATT) o de un grupo de trabajo (con lo que podría compararse con la forma en que se llevaban a cabo las negociaciones para la adhesión). Una tercera opción era seguir los modelos del FMI y de la OCDE, organizaciones que preveían un examen detallado de las políticas de sus Estados miembros realizado por sus respectivas secretarías. Esta última opción parecía en aquel momento la más radical y las propuestas que atribuían a la Secretaría del GATT un papel mayor se encontraron con una firme resistencia (en especial, pero no exclusivamente, de los países en desarrollo), y sin embargo esa fue la opción hacia la que se encaminó finalmente el MEPC.

No obstante, fue un proceso lento que dependió tanto de la evolución del MEPC en la práctica como de las condiciones acordadas en principio. El mecanismo, tal y como se aprobó inicialmente en la Ronda Uruguay, reservaba papeles a los tres participantes: el país objeto de examen prepararía un informe sobre sus propias prácticas, que sería complementado por un informe elaborado por el personal de la Secretaría, y ambos informes serían examinados por un ponente designado para el caso y por el resto de las partes contratante reunidas en el OEPC. Se necesitaron varios años para que el sistema evolucionara de forma que el informe de la Secretaría adquiriera el papel estelar que ahora tiene y el informe del propio país quedara relegado a un papel menor, de apoyo.

El primer paso en la concreción de los términos bastante vagos de la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay para dar origen al MEPC se dio en un documento que presentó Australia en marzo de 1987. La propuesta australiana, como las propuestas anteriores a la Ronda resumidas anteriormente, se basaba más en una autoevaluación hecha por las partes contratantes, pero también preveía la preparación de informes por la Secretaría para un examen más amplio de las políticas comerciales de los países de mayor magnitud.[20] Otras propuestas siguieron a esta en junio, y en ellas Suiza pidió la constitución de un Comité de Políticas Comerciales que examinara las políticas comerciales de las partes contratantes[21] y el Japón propuso que los principales países desarrollados y en desarrollo fueran objeto de examen de forma rotatoria (los exámenes serían realizados por dos o tres partes contratantes, con asistencia de la Secretaría).[22]

Entre estas primeras propuestas, la de los Estados Unidos era la que más se acercaba a lo que el MEPC sería finalmente. Los Estados Unidos eran partidarios de que la Secretaría realizara exámenes de las políticas y prácticas comerciales de las distintas partes contratantes.[23] Es posible que las ideas de los Estados Unidos fueran más atractivas debido en parte a que el antiguo Vicesecretario de Estado de los Estados Unidos Julius Katz (véase el Apéndice Biográfico, página 641) cuyos "métodos poco ortodoxos ... le valieron el mote de nonagésima sexta Parte Contratante del GATT"[24], presidía el Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT al inicio de la Ronda Uruguay. Katz asumió un papel de

liderazgo para trasladar las ideas avanzadas por su propio país y por otros países en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT a un documento de debate, y luego para negociar con sus homólogos y con la Secretaría a fin de transformar esas ideas en una propuesta para un resultado inicial.

Las negociaciones principales sobre el formato del MEPC tuvieron lugar entre finales de septiembre de 1987 y finales de octubre de 1988 y se centraron en la elaboración de un proyecto de texto cada vez más detallado que constituyó la base de la decisión adoptada como "resultado inicial" en la Conferencia Ministerial de Montreal, en diciembre de 1988. La primera versión de este documento, de fecha de 29 de septiembre de 1987, no tenía título ni nombre de autor. Con algunos cambios relativamente menores sirvió de base para el documento de debate que el Sr. Katz publicó el mes siguiente.

El proyecto del Sr. Katz, aprovechando las ideas presentadas hasta ese momento en las reuniones del Grupo de Negociación sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT, preveía que todas las partes contratantes fueran objeto de examen mediante informes preparados por los propios países en un formato convenido, y que los exámenes, que "podrían durar tres o cuatro días", se centraran "en un documento preparado por la Secretaría que tendría en cuenta la información facilitada por los gobiernos". Estos exámenes "serían realizados por un órgano compuesto por un pequeño número de representantes gubernamentales con experiencia en cuestiones de política comercial", y el examen mismo, en contraposición a la investigación para el documento que serviría de base para el examen, se llevaría a cabo "en las capitales, en la mayor medida posible". En la propuesta se detallaba a continuación que el órgano encargado de los exámenes:

> prepararía un informe de cada examen en el que se resumirían las preguntas planteadas, las respuestas ofrecidas y cualquier otro punto planteado y se propondrían conclusiones. El informe se remitiría a un órgano supervisor (el Consejo del GATT o un nuevo órgano, por ejemplo, el Comité de Políticas Comerciales) que daría a todas las partes contratantes la posibilidad de hacer declaraciones y adoptaría el informe. Los informes serían públicos.[25]

Durante el año siguiente, las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT se centraron en varios de estos puntos y paralelamente se celebraron debates en la Secretaría del GATT. Las líneas de separación entre las negociaciones de las partes contratantes y las deliberaciones dentro de la Secretaría eran bastante confusas y el Director General Arthur Dunkel seguía de cerca el asunto. Entre los puntos de discusión más importantes cabe citar el papel de la Secretaría en los exámenes, tema que se planteó en las reuniones internas que el Director General celebró el 16 de julio y el 1º de octubre de 1987. El Sr. Dunkel observó con satisfacción en esta última reunión que las propuestas de Katz "concordaban en muchos sentidos con las opiniones ya desarrolladas por la Secretaría", pero también observó que "presentaban diferencias importantes en uno o dos aspectos".[26] Otros funcionarios presentes en la reunión propusieron que como el Sr. Katz no había distribuido todavía el proyecto aún había tiempo para debatir con él "la posibilidad de enmendar alguna de las propuestas que contenía".[27] Esto podía haber incluido la cuestión del grado de participación de la Secretaría

en los exámenes. A pesar de la resistencia manifestada por algunos países, la Secretaría parecía estar defendiendo un papel para sí misma desde el primer momento. Mientras que en el proyecto de Katz la Secretaría se limitaría a "preparar un proyecto de preguntas adecuadas para el órgano de examen"[28], en la nota interna se sugería en cambio que "los informes de los gobiernos serían una de las aportaciones básicas a los informes completos que prepararía la Secretaría". Adoptar este enfoque "tendría importantes consecuencias para la Secretaría en términos de personal y de presupuesto" (*Ibid.*: 2).

En el curso de los meses siguientes, los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT se orientaron progresivamente hacia un sistema que atribuía mayor autoridad investigadora a la Secretaría y confiaba menos en la iniciativa de los gobiernos miembros. Esta progresión solo se insinuó en los debates de octubre, donde algunos dijeron que "la Secretaría debería ser simplemente un buzón para la información facilitada por los gobiernos", pero "otros estaban dispuestos a atribuir a la Secretaría un papel más importante".[29] El nivel propuesto de participación de la Secretaría aumentó en las versiones posteriores del proyecto sometido a debate. El texto de 7 de enero de 1988 todavía establecía que los exámenes serían realizados por representantes de los gobiernos pero se detallaba que la "información facilitada por las partes contratantes" sería "complementada por un documento fáctico de antecedentes preparado por la Secretaría".[30] Cuando llegó el momento de la segunda revisión, el mes siguiente, el texto hacía referencia a que los exámenes se basarían en informes anuales de la propia parte contratante y "un informe, que sería preparado por la Secretaría, basado en estos informes anuales y en los debates de un 'equipo de examen' integrado por expertos de la Secretaría y expertos gubernamentales" que viajarían a la capital para plantear sus preguntas.[31] En una reunión del Grupo de Negociación sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT que tuvo lugar el mes siguiente, "Suiza argumentó de forma convincente contra los equipos de examen mixtos, Gobierno/Secretaría", y "la opinión general se inclinó [entonces] a favor de los equipos formados únicamente por funcionarios de la Secretaría".[32] El debate había madurado tanto que a finales de abril se pudieron insertar en el texto de la tercera revisión unos corchetes que indicaban lo que había sido aprobado y lo que no. En esta revisión se establecía que el informe fuera "redactado por la Secretaría, sobre la base de la información facilitada por la parte contratante o las partes contratantes de que se tratase y de los debates entre un equipo [de la Secretaría] [encargado de reunir información] y funcionarios de la parte contratante objeto de examen".[33] En mayo, estos corchetes habían desaparecido y en la cuarta revisión del texto se especificaba que correspondía a la Secretaría redactar el informe.[34]

Sin embargo, la desaparición de los corchetes no significó el final del debate ya que el papel de la Secretaría siguió siendo objeto de debate hasta bien entrado el año 1988. Los representantes de los países desarrollados habían llegado a la conclusión de que el informe de la Secretaría tenía que ser independiente y analítico de forma que evitase lo que el Sr. Katz describía como "dejar que los zorros vigilasen el gallinero".[35] El Canadá y Suecia figuraban entre los principales defensores de la atribución de un papel activo a la Secretaría, aunque el Japón sostuvo al menos hasta finales de marzo de 1988 que el "equipo de examen podría estar constituido por la Secretaría más representantes de dos o tres países".[36] Sin embargo, los países en desarrollo seguían manifestando preocupación por la atribución

de nuevas facultades a la Secretaría, en especial con respecto a la realización de investigaciones *in situ*. El Brasil, la India, Malasia y Yugoslavia fueron identificados como "firmes opositores" a las visitas *in situ* y propusieron que el texto estableciera que "una parte contratante individual *podrá invitar* a la Secretaría a *prestar asistencia en* la labor de recopilación de información *con carácter* voluntario en la capital correspondiente".[37]

El conflicto sobre este asunto era tan profundo que algunos países desarrollados que insistían en las investigaciones *in situ* señalaron que estaban "preparados para renunciar al MEPC en caso de que estas no [fuesen] aprobadas". El Grupo De la Paix de países desarrollados y en desarrollo (véase el capítulo 3) ayudó a suavizar estas diferencias. Tal y como finalmente se aprobó en el párrafo C v) b) del acuerdo sobre el MEPC, el examen se basaría no solo en un informe presentado por el Miembro objeto de examen, sino también en un informe "que redactará la Secretaría, bajo su responsabilidad, basándose en la información de que disponga y en la facilitada por el Miembro o los Miembros de que se trate". Aparte de establecer que la Secretaría "deberá pedir aclaraciones al Miembro o los Miembros de que se trate sobre sus políticas o prácticas comerciales", en el acuerdo no se detalla más lo que debe contener este informe o cómo se elaborará.

Los negociadores sobre el funcionamiento del sistema del GATT abordaron algunos puntos más. Uno de ellos era el grado en que los resultados se harían públicos, con respecto a lo cual el Japón propuso que solo se publicaran comunicados de prensa y que el propio informe no se publicara. Por respeto al objetivo más amplio de la transparencia para el país objeto de examen y para el propio sistema de comercio, los negociadores finalmente convinieron en publicar todos los documentos: el informe de la Secretaría, el informe del gobierno y las actas de la reunión en la que fueran examinados.

La Secretaría también abordó con gran detalle algunas cuestiones técnicas como el formato y el contenido de los informes que presentarían las partes contratantes sobre sus políticas, así como la frecuencia con que las partes contratantes se someterían a examen. Estos dos temas se trataron en un memorando interno de seis páginas preparado por el Sr. Dunkel el mismo día en que el Sr. Katz publicó la primera versión del documento de debate del presidente. En esta nota de 6 de octubre de 1987, se propuso, en un punto que se mantuvo desde ese día, al menos en principio y puede que incluso en sus detalles, que la frecuencia de los exámenes estuviera determinada por el tamaño del Miembro y que se establecieran tres ciclos de frecuencias. Según la propuesta de 1987, los 7 a 10 países de mayor tamaño serían objeto de examen cada 18-24 meses y un grupo indefinido de países medianos cada 3 a 4 años; los demás países (a los que en el documento se denomina "los marginales") serían objeto de examen "en raras ocasiones".[38] Como se acordó finalmente en el artículo C ii) del Acuerdo sobre el MEPC, las 4 primeras entidades comerciantes (medidas por su participación en el comercio mundial en un período representativo reciente) contando a las Comunidades Europeas como una, serían objeto de examen cada 2 años. Las 16 siguientes lo serían cada 4 años y los demás Miembros, cada 6 años, "pudiendo fijarse un intervalo más extenso para los países menos adelantados Miembros".

Utilización del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

El acuerdo por el que se establece el MEPC, tal como fue aprobado en el curso del Balance a Mitad de Período de la Ronda Uruguay celebrado en Montreal en 1988, se incorporó posteriormente como Anexo 3 al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) y sigue siendo actualmente la base del sistema. Quedaba pendiente todavía algún trabajo preparatorio antes de que pudieran realizarse los primeros exámenes. En Montreal, las partes contratantes encargaron al Director General Adjunto Madan Mathur que presidiera un grupo técnico encargado de examinar el formato de los exámenes, lo que hizo en coordinación con Frank Wolter (véase el Apéndice Biográfico, página 657), el primer director de la División de Examen de las Políticas Comerciales. En 1989, estaba ya en marcha. El OEPC mismo no estaba establecido aún durante estos años finales de la última etapa del GATT, de modo que sus funciones fueron desempeñadas durante los primeros años por el Consejo de Representantes del GATT.

Los informes de examen de las políticas comerciales, los Miembros y las diferencias

El Sr. Wolter insistía en que estos informes fueran preparados por la Secretaría bajo su propia responsabilidad y en que tenían que ser independientes. A diferencia de los informes preparados por algunas otras organizaciones intergubernamentales, estos informes no eran documentos negociados cuyo contenido fuera producto de componendas entre la Secretaría y el Miembro. El gobierno al que no le gustase el contenido del informe podía escribir lo que quisiera en su propio informe y plantear objeciones en el Consejo, pero no podía discutir el contenido del informe de la Secretaría. A pesar del hecho de que esto se acordara en principio en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, se necesitó algún tiempo para que los gobiernos se sintieran cómodos con la idea de ser investigados y criticados por funcionarios internacionales. La preparación de estos informes por la Secretaría bajo su propia responsabilidad representó una ruptura fundamental con la práctica anterior, en la cual el papel del personal del GATT se limitaba estrictamente y casi exclusivamente a una labor de tipo auxiliar, logístico o técnico. Las preocupaciones de los países por el primer punto se ilustran con el recuerdo de un funcionario superior de la primera vez que fue en misión a un determinado país en desarrollo, cuando recibió una invitación poco usual:

> Estaba en bata a las 10 de la noche y me llamaron de recepción. Fui en zapatillas. Dos soldados me esperaban a la puerta del ascensor. Salí del ascensor y estos soldados me cogieron del brazo y dijeron: "Venga con nosotros". Me llevaron a un automóvil y allí estaba el Presidente, que dijo: "Explíqueme qué es un EPC". Y lo hice. Desde ese momento obtuvimos toda la información que necesitábamos para preparar el informe de la Secretaría.[39]

La relación entre el MEPC y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) es compleja y delicada. Los resultados de los exámenes pueden ayudar a identificar áreas en las que puede ser necesario poner las leyes y políticas de un país en conformidad, pero el párrafo A del MEPC

dice expresamente "[n]o tiene[n], sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas". Este es un punto que el personal de la Secretaría subraya con frecuencia cuando está de misión en un país Miembro, asegurando a los funcionarios que nada que se diga en un EPC puede, por sí mismo, servir de base para una reclamación al amparo del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Esto no equivale a decir que cuando una medida es mencionada en un informe de examen de las medidas comerciales disfrute, de algún modo, de impunidad; una medida señalada de este modo puede dar una "pista" a otros Miembros y si estos desean plantear la cuestión como un caso de solución de diferencias solo tienen que verificar la información a través de otra fuente. Es imposible saber con qué frecuencia, en su caso, los informes de examen de las políticas comerciales han despertado la atención sobre un asunto que diera origen a una reclamación. Ghosh (2008: 21), en una comparación del contenido de los informes y la posterior presentación de reclamaciones formales, llegó a la conclusión de que en el 53% de los asuntos sometidos al sistema de solución de diferencias la ley o política en cuestión era mencionada, destacada o analizada en un informe de la Secretaría en el marco del MEPC anterior a que se iniciara la diferencia. Sin embargo, solo en un cuarto de los casos "los futuros reclamantes enviaron antes preguntas al país objeto de examen", lo que sugiere que "los Estados miembros no consideraban el proceso de EPC como el marco adecuado para ejercer presión".

Aunque los informes de examen de las políticas comerciales constituyan un ejercicio de vigilancia y estén destinados en parte a poner de manifiesto las áreas en las que un Miembro incumple sus obligaciones, estos documentos no suponen ninguna crítica directa de las políticas y medidas de los Miembros. En concreto, en ellos nunca se afirma directamente que una política determinada (vigente o futura) es conforme o contrario a un acuerdo de la OMC o a un compromiso en el marco de la OMC. Los partidarios estrictos del libre comercio preferirían la prescripción a la descripción y querrían que en los informes no solo se identificaran expresamente las medidas ilegales en el marco de la OMC (pidiendo así a la División de Examen de las Políticas Comerciales que se atribuyese una función reservada al Órgano de Solución de Diferencias) sino también que señalaran las políticas que, aunque fuesen legales en el marco de la OMC, fuesen desaconsejables. Pero el sistema se basa en un planteamiento menos provocador. Como han observado Laird y Valdes (2012: 10526-10532) "uno de los puntos fuertes del MEPC es su papel como foro donde pueden explicarse y debatirse las políticas, donde se puede solicitar información y donde pueden expresarse preocupaciones de forma en gran parte no legalista (y no conflictiva)". Algunos analistas tienen una opinión menos favorable de la relación. Los EPC "son en parte resultado de un proceso que está influido por consideraciones políticas" -en opinión de Bown (2009: 219 y 220)- "y por eso están escritos de forma que no provoquen diferencias ni aporten pruebas útiles para un litigio".[40]

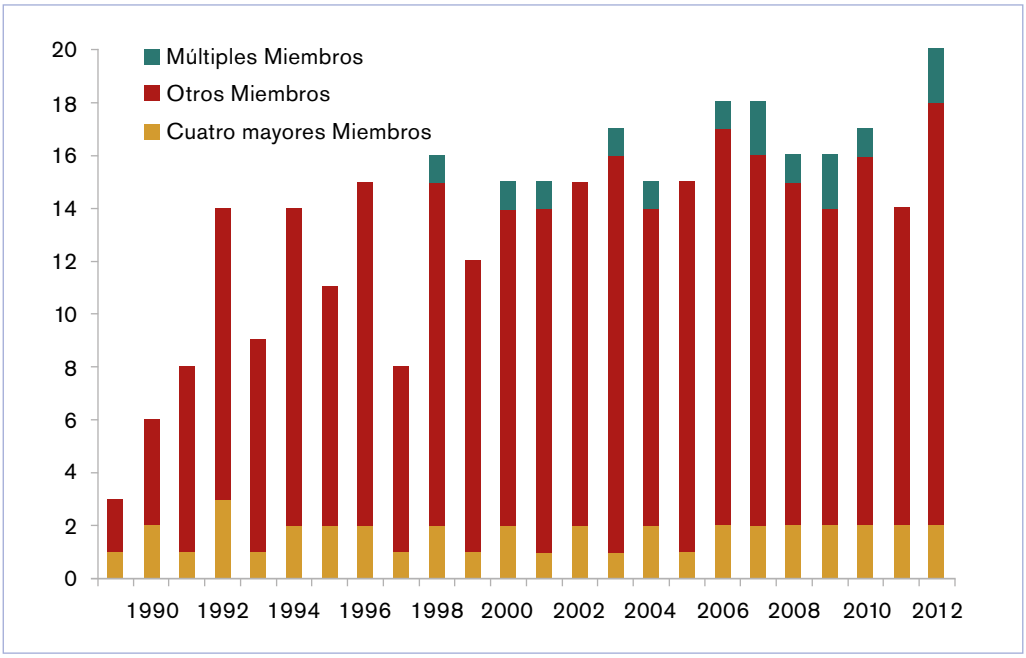
La cantidad y la calidad de los informes

Llevó varios años que el número de EPC fuera relativamente elevado, como puede apreciarse en los datos que ilustran la figura 8.1. En su primer año de funcionamiento se

realizaron apenas tres exámenes, todos los cuales finalizaron al final del año. En una serie de reuniones extraordinarias celebradas los días 12 a 14 de diciembre de 1989, el Consejo del GATT realizó los EPC de Australia, Marruecos y los Estados Unidos (en ese orden). El Embajador Rubens Ricupero (véase el Apéndice Biográfico, página 649), del Brasil, presidió esas reuniones en su condición de presidente del Consejo, y el Embajador Hassan Kartadjoemena, de Indonesia, actuó como ponente principal del primer EPC. En estos primeros años, los informes del Gobierno y de la Secretaría tenían aproximadamente el mismo peso e incluso aproximadamente el mismo número de páginas. En el caso de Australia y los Estados Unidos, los informes del Gobierno y de la Secretaría oscilaban entre 125 y 200 páginas cada uno; el informe de la Secretaría sobre Marruecos tenía 106 páginas, frente a 70 páginas el informe del Gobierno. En años posteriores se estableció que se procuraría, en principio, aunque en la práctica no siempre fue así, que la extensión de los informes de la Secretaría no fuera de más de 100 páginas. La capacidad y la productividad de la División aumentaron en años posteriores. En 1990, que fue el primer año completo de funcionamiento del MEPC, la Secretaría destinó a la División un Director, nueve puestos profesionales y tres puestos de servicios generales. Ese mismo año, los EPC se centraron en el Canadá, la Comunidad Europea, Hong Kong[41], Hungría, Indonesia, el Japón, Nueva Zelandia y Suecia.

Hasta varios años más tarde el ritmo de los EPC alcanzó el nivel deseado para cumplir el calendario previsto en el acuerdo. Cada año deben ser objeto de examen en el marco del MEPC dos Miembros "grandes" (es decir, los 4 mayores Miembros son objeto de examen cada 2 años), así como 4 países medianos (es decir, los 16 países incluidos en esta categoría son objeto de examen cada 4 años), más un número variable y creciente de Miembros cuyo examen se lleva a cabo cada 6 años. Por lo tanto, la fórmula es que se sometan a examen 6 Miembros grandes y de tamaño mediano más un sexto de los Miembros restantes (sin contar a los miembros de la UE) a partir del 21º más grande. Al final de la etapa del GATT, cuando había 128 partes contratantes (12 de las cuales eran miembros de la CE), se suponía que el OEPC tendría que realizar 20 exámenes anuales para cubrir la cuota. En aquella época, en un año normal, había más o menos la mitad. La labor se complicó a medida que aumentaba el número de Miembros. A principios de 2012, había 155 Miembros (27 de ellos en la Unión Europea), lo que quería decir que si el OEPC examinaba a cada Miembro por separado tendría que haber hecho 24 informes anuales (es decir, cuatro más que al principio de la etapa de la OMC). La práctica de hacer algunos informes sobre una base regional, incluyendo dos o más Miembros en un solo informe, facilitó algo las cosas. En 2012, por ejemplo, el OEPC examinó un informe que abarcaba a Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanía y Uganda, y otro que abarcaba a Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau y Togo. Sumados a los 18 que abarcaban a un solo Miembro ese mismo año, en 2012 el OEPC consideró informes en que se examinaban las políticas de 26 Miembros, 2 más de los necesarios para cubrir la cuota prevista. También fue un aumento considerable con respecto a 2011, año en el que no hubo informes sobre múltiples Miembros y solo fueron examinados 14 Miembros. Por término medio, entre 2008 y 2012 el OEPC examinó 16,6 informes anuales que abarcaban a 19,4 Miembros. En 2013, está previsto que el OEPC examine 15 informes que abarcan a 20 Miembros.[42]

Figura 8.1. Exámenes de las políticas comerciales realizados, 1989-2012



Fuente: Cálculos realizados a partir de los datos que figuran en: www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_rep_s.htm (para el período 1995-2012). Los datos correspondientes al período 1989-1994 proceden de los informes anuales y los comunicados de prensa del GATT.

Nota: Múltiples Miembros = EPC en los que se examinan las políticas de más de un Miembro en un mismo ejercicio. Los datos que aquí se reproducen corresponden al número de EPC y no al número de Miembros objeto de examen. Cuatro mayores Miembros = el Canadá (hasta 2003), China (desde 2006), el Japón, los Estados Unidos y la Unión Europea.

La calidad de los informes es más importante que su cantidad y, a este respecto, el MEPC ha evolucionado con el paso del tiempo. Durante el primer decenio de funcionamiento se manifestó una creciente preocupación por el funcionamiento del OEPC y cuando el Sr. Boonekamp se convirtió en Director de la División a finales de 1998, realizó varias reformas. Quizá la más importante, y que iba en consonancia con el planteamiento en virtud del cual los Miembros habían atribuido a la Secretaría una responsabilidad cada vez mayor en el desempeño del mandato del MEPC, fue persuadir a los Miembros para pasar de un sistema en el que sus propios informes recibían igual consideración a un sistema en el que los informes del Gobierno y de la Secretaría tenían objetivos distintos. Esta reforma respondía a la práctica de muchos Miembros de utilizar el informe de la Secretaría como modelo de su propio informe, presentando un documento paralelo que solamente se diferenciaba por su "enfoque". El Sr Boonekamp aprovechó en cambio un precedente que el Canadá había establecido en 1996, cuando limitó su propio informe a una concisa declaración relativa a los objetivos y prioridades de su política comercial. El Sr. Boonekamp instó a otros Miembros a seguir esta práctica y, desde entonces, los informes de los gobiernos han sido breves (por lo general de 10 a 15 páginas) declaraciones políticas que ayudan a establecer el tono de la

reunión del OEPC más que informes fácticos que sirvan de base para el examen. Otra reforma consistió en abreviar los informes de la Secretaría y consolidar su estructura de forma que tuvieran cuatro capítulos en lugar de seis, y en introducir un mayor grado de análisis en ellos destacando la importancia de las observaciones recapitulativas.

El calendario de reuniones del OEPC también era un problema. Los Miembros habían caído en la mala costumbre de aplazar y volver a programar reuniones del OEPC, lo que con frecuencia daba lugar a que muchas se celebraran en un breve período, imposibilitándose así un examen adecuado de los informes. El Sr. Boonekamp trabajó con los Miembros para establecer y mantener un calendario estricto para la preparación y finalización de cada EPC y del programa anual en conjunto, distribuyendo las reuniones del OEPC de forma más equilibrada a lo largo del año. El interés puesto en mejorar la calidad significó también que, durante algún tiempo, se sacrificó la cantidad. En 1999 solo se prepararon 12 EPC, frente a 16 el año anterior. Una forma de utilizar mejor los recursos fue preparar EPC en los que se incluía más de un país en un grupo regional. Esto se hizo por primera vez en 1998 y desde entonces se han hecho uno o dos informes de este tipo casi todos los años. En la OMC también se aumentó el personal de la División de Examen de las Políticas Comerciales y, con el apoyo de los Gobiernos de Holanda y Alemania, se estableció un fondo anual de 500.000 francos suizos que permitió al Sr. Boonekamp hacer venir consultores y finalmente aumentar el número de EPC. Este fondo permitió también que la División adoptara lo que se convirtió en la práctica normalizada de realizar dos misiones al país objeto de examen en la mayoría de los exámenes referentes a países en desarrollo, la primera dedicada a una introducción al proceso del MEPC y a la investigación inicial y la segunda dedicada principalmente al examen del primer proyecto de informe de la Secretaría y a rellenar los espacios en blanco.

Evaluaciones del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales

El MEPC ofrece un ejemplo de vigilantes que son vigilados, volviendo a la famosa frase de Juvenal. Desde el principio ha sido objeto de escrutinio y tanto los Miembros de la OMC como los especialistas y académicos críticos han dado su opinión. Varias de las cuestiones que fueron controvertidas durante la negociación del MEPC siguen siéndolo en las críticas al programa. El propio acuerdo establece que se hagan evaluaciones periódicas del MEPC, cuatro de las cuales ya se han realizado hasta el momento. Estas evaluaciones han conducido a un cierto número de cambios de procedimiento, incorporados posteriormente en la revisión del Reglamento de las reuniones del OEPC. Como han resumido Laird y Valdes (2012: 10725-10738) las reformas propuestas de estos exámenes:

> Pretendían, entre otras cosas, que se diera prioridad al examen de todos los Miembros al menos una vez lo antes posible; que se mejorara el enfoque y la legibilidad de los informes; que se hiciera un mayor uso de los exámenes de grupos de Miembros; que los informes de la Secretaría y del Miembro objeto de examen se distribuyeran y se enviaran por anticipado preguntas al Miembro objeto de examen, cinco y dos semanas, respectivamente, antes de que tuviera lugar la reunión de examen; que el Miembro objeto de examen facilitara por escrito las respuestas al

> principio de la primera sesión; y que los informes de la Secretaría pusieran de manifiesto los cambios en las políticas y las medidas durante el período objeto de examen. Las evaluaciones concluían también indicando que debían tomarse medidas para que las reuniones de examen fueran más interactivas.

La quinta evaluación del MEPC debe ser preparada en 2013 para la Conferencia Ministerial de Bali.

La comunidad académica, en especial los economistas, hacen una evaluación del MEPC que oscila entre la crítica constructiva (Keesing, 1998; François, 1999; y Grammling, 2009) y la mordacidad (Stoeckel y Fisher, 2008). Lo que se cuestiona en estas evaluaciones no es tanto la forma en que la Secretaría realiza los EPC como el objetivo subyacente del ejercicio aprobado por los Miembros. Comparando el MEPC con los procesos de examen de otras instituciones, Stoeckel y Fisher (2008: 71) lo calificaron como "el más pobre de todos los ejercicios de transparencia de las políticas comerciales". Estos autores basaban esta conclusión en la afirmación de que los "exámenes no contienen ningún análisis económico, por no hablar de un análisis de toda la economía", y de que "no hay indicio de qué cambios políticos podrían redundar en interés nacional". Zahrnt (2009: 21) formuló críticas similares y llegó a la conclusión de que: el MEPC debe volver a diseñarse a partir de cero", e instó a que los informes:

> sigan un formato analítico uniforme que mejore la legibilidad, permita una fácil comparación entre distintos momentos y países y plantee a todos los países de niveles similares de desarrollo el mismo tipo de preguntas incisivas. Utilizando estudios de fuentes científicamente fiables, deberían analizar rigurosamente los efectos en el comercio y el bienestar social (con inclusión de las repercusiones de carácter no económico en los objetivos más amplios en materia de sostenibilidad). También deben analizar los procesos de formulación de las políticas y aplicar criterios basados en las prácticas óptimas y, una vez más, utilizar como base estudios detallados existentes. Para mejorar la calidad de sus informes debe la Secretaría recibir más recursos e independencia. El proceso de elaboración de los informes debe ser más transparente y participativo.

En tono más provocador, el autor llegó a sugerir que los "EPC deben tener por objetivo claramente influir en las políticas nacionales" (*Ibid.*: 2). Eso se podía conseguir, en su opinión, "centrando la atención de los legisladores nacionales y los medios de comunicación en las políticas comerciales de su país" con objeto de "convencer a los lectores de los beneficios de las reformas liberales y servir de referencia en los debates sobre las políticas nacionales". Por eso, recuperó el espíritu de las propuestas originales que se hicieron en el decenio de 1980.

Como se ha indicado antes, la opinión que se tiene de los EPC depende en gran medida de la perspectiva que se adopte. La información facilitada en los informes de la Secretaría tiene más un carácter jurídico y político que económico *per se* y su objetivo es más descriptivo que prescriptivo. Este es el contenido que los Miembros de la OMC decidieron pedir a la Secretaría. Carmichael (2005: 71) reconoció este aspecto cuando, después de plantear sus

propias críticas, afirmó que el MEPC "no puede convertirse en un agente de la reforma interna" porque la "carta de la OMC reconoce que la soberanía de los distintos países Miembros es absoluta e inviolable", y recomendó que se introdujeran reformas en los entornos políticos nacionales de los propios países.

El programa de vigilancia adoptado durante la crisis financiera

Inicialmente, no solo se había encomendado a la Secretaría escribir los EPC, sino también de preparar anualmente una revista general de los factores presentes en el entorno comercial internacional que incidieran en el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, estas revistas generales se suspendieron después de 2005, debido a la preocupación que suscitaba que estuviesen duplicando la labor que ya se realizaba a través de otras publicaciones de la OMC (por ejemplo, el *Informe Anual* y el *Informe sobre el Comercio Mundial*). Apenas unos años más tarde, el estallido de una crisis financiera mundial llevó a la Secretaría a adoptar de nuevo una visión más amplia y a confiar esta labor a la División de Examen de las Políticas Comerciales.

El estallido de la crisis financiera, en septiembre de 2008, hizo saltar las alarmas en la comunidad del comercio. Ante la más amplia y profunda recesión desde la Gran Depresión del decenio de 1930, muchos temían el regreso del oscuro fantasma del proteccionismo. La asociación entre recesión y proteccionismo se remonta como mínimo al pánico del decenio de 1890, y quedó solidificada por el papel que la Ley Arancelaria Hawley-Smoot de 1930 desempeñó en la profundización, difusión y prolongación de la Gran Depresión. Entre 1929 y 1930, los problemas empezaron en una parte de la economía de los Estados Unidos (la agricultura) y de ahí se difundieron a la bolsa de valores antes de que el Congreso de los Estados Unidos empeorara las cosas promulgando una legislación proteccionista. En general se esperaba que esta vez la única diferencia sería el sector que originó el ciclo de destrucción, que en 2008 fue el inmobiliario en lugar de la agricultura. Estos temores condujeron a los economistas a advertir de que "están apareciendo con creciente intensidad en todo el mundo presiones políticas que demandan protección frente a las importaciones para defender el empleo" (Gamberoni y Newfarmer, 2009) y de que "el riesgo de una reaparición devastadora del proteccionismo es real" (Dadush, 2009a: 1). Muchos responsables de las políticas compartían estas preocupaciones.

Vistos retrospectivamente, estos temores parecen hoy exagerados. En una recopilación de estudios se concluye que "*ex post*, una diferencia fundamental entre la Gran Depresión y la Gran Recesión es que la contracción económica mundial de 2008 y 2009 no produjo una oleada masiva de nuevo proteccionismo" (Bown, 2011: 1), lo que plantea la inmediata pregunta de por qué los países no reaccionaron como muchos esperaban. Un argumento es que los compromisos que los países habían asumido durante generaciones en las negociaciones del GATT y la OMC fueron los que ataron sus manos. Sin embargo, esta es una observación difícil de defender si se consideran los márgenes considerables de acción que los países se reservaron en sus compromisos. Muchos países tienen mucha "agua" en sus aranceles, de forma que podían subir los tipos aplicados muy por encima de los niveles existentes antes de

que estallara la crisis; muchas líneas arancelarias están totalmente sin consolidar, lo que significa que un país podía subir sus aranceles sobre esos artículos hasta niveles confiscatorios sin quebrantar sus compromisos. Los países también tenían a su disposición otros instrumentos compatibles con las normas de la OMC que hubieran podido utilizar para restringir el comercio, entre ellos la legislación antidumping y otras medidas comerciales correctivas. No se puede sostener de forma convincente que los compromisos que los Miembros habían asumido en el marco de los Acuerdos de la OMC y otros instrumentos comerciales mantuvieron a raya el proteccionismo porque hubieran podido muy fácilmente acabar con gran parte del comercio mundial sin siquiera tener que incumplir la letra de sus obligaciones.

Sin embargo, la imposición de nuevas restricciones hubiera contradicho el espíritu de los compromisos asumidos por los Miembros en el marco de la OMC y es por ello que esta organización y otros órganos de la comunidad económica mundial puede haber ayudado a impedir una espiral cada vez peor. Organizaciones formales como la OMC, en concierto con una entidad constituida menos formalmente, el Grupo de los Veinte (G-20), y con algunos países individuales, trabajaron para promover una sensación de seguridad económica colectiva y la necesidad de moderación. Esta se logró en parte gracias a las "normas indicativas" de los comunicados emitidos por los dirigentes y ministros, y en parte gracias a la vigilancia que la OMC y otras instituciones llevaron a cabo. Estas instituciones movilizaron sus recursos para informar sobre las medidas que los países podían adoptar para limitar el acceso a sus mercados o rescatar industrias, con el objetivo de señalar y avergonzar a algunos países (y, de paso, disuadirles de cualquier retroceso). Por ejemplo, el Banco Mundial inauguró una Base de Datos sobre Obstáculos Temporales al Comercio[43] y prestó apoyo al proyecto Global Trade Alert.[44] La acción más destacada de un grupo internacional durante este período se produjo en la cumbre del G-20 del 14 y 15 de noviembre de 2008. Los dirigentes reunidos en esa cumbre aprobaron un "compromiso de *statu quo*", en el que rechazaron el proteccionismo y declararon que durante el año siguiente:

> nos abstendremos de imponer nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios, imponer nuevas restricciones a las exportaciones o poner en marcha medidas para estimular las exportaciones que choquen con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Además, nos esforzaremos para llegar este año a un acuerdo para cerrar el Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC con un resultado ambicioso y equilibrado. Daremos instrucciones a nuestros ministros de Comercio para que consigan este objetivo y para que estén listos para asistir directamente, si es necesario. También estamos de acuerdo en que nuestros países tienen la mayor proporción en el reparto del comercio mundial y por lo tanto cada uno debe hacer las contribuciones positivas necesarias para lograr este resultado.[45]

Cuando se reunió el G-20, la labor de vigilancia de la OMC se estaba desarrollando ya desde hacía un mes. Su primer paso se dio el 14 de octubre de 2008, cuando el Director General Pascal Lamy informó al Consejo General de que había "creado en la Secretaría un equipo de trabajo para el seguimiento de los efectos de la crisis financiera en las distintas esferas de

nuestra labor".[46] El Director General Pascal Lamy aconsejó a los Miembros de la OMC que "permanecieran atentos a la situación y estuviesen preparados para actuar cuando fuera necesario". Los Miembros pidieron que se difundiera toda la información que se obtuviera en el marco de la labor de vigilancia de la OMC, con la esperanza de poner freno a los impulsos proteccionistas propios y a los de sus interlocutores. El 12 de noviembre de 2008, el Director General convocó una reunión informal de jefes de delegación para informar a los Miembros de las cuestiones de financiación del comercio debatidas en el grupo de expertos. La Secretaría consideró el texto que el G-20 aprobó en Washington tres días más tarde, así como el texto ya existente en el acuerdo por el que se establecía el MEPC en el que se pedía que se elaborara un informe anual de la evolución del sistema de comercio, como un mandato de divulgación activa de información. El Sr. Lamy informó al Consejo General en su reunión de 17 de diciembre de 2008 que los primeros informes de vigilancia estarían listos el año siguiente.

El Sr. Lamy presentó el primero de lo que luego serían informes trimestrales en una reunión informal del OEPC celebrada el 9 de febrero de 2009. Al presentar el informe tranquilizó a los Miembros señalando que "las simientes de esta iniciativa no se sembraron en Davos, ni en el G-20", sino que era "una iniciativa de la casa, que empezó en la OMC y ... debería continuar en la OMC mientras lo justifique la situación económica mundial".[47] Sin embargo, dos semanas antes de la publicación el 14 de abril de 2009 del segundo de estos informes, los dirigentes del G-20 se volvieron a reunir y pidieron "a la OMC que, junto con otros organismos internacionales, dentro de sus respectivos mandatos, vigile nuestra adherencia a dichos compromisos e informe públicamente sobre ella con carácter trimestral".[48] Todavía el 13 de julio se aprobó un informe más de la OMC, y el 14 de septiembre se publicó el cuarto informe de la serie, que en realidad era un informe conjunto, preparado con la OCDE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). En este informe, que precedía a otra reunión de dirigentes del G-20, celebrada en Pittsburgh a finales de ese mes, no se constataba "que se hubiese recurrido en general a restricciones del comercio o de la inversión como reacción a la crisis financiera y económica mundial". No obstante, en el informe se constataba que se había producido "un deslizamiento de las políticas desde que se había desatado la crisis mundial". Los jefes de estas tres organizaciones citaban nuevas medidas no arancelarias, mecanismos de defensa comercial, la reintroducción de subvenciones a la exportación de productos agrícolas y aranceles más elevados:

> Estas medidas, junto con los obstáculos administrativos que afectan a las importaciones, son como "granos de arena en los engranajes" del comercio internacional, que pueden retrasar la recuperación a nivel mundial. Los paquetes de medidas fiscales y financieras introducidos para hacer frente a la crisis favorecen sin duda el restablecimiento del crecimiento mundial del comercio, pero algunos de ellos contienen elementos que favorecen a los bienes y servicios nacionales en detrimento de las importaciones. Es urgente que los gobiernos empiecen a planificar una estrategia de salida coordinada que permita eliminar estos elementos lo antes posible.[49]

Aunque publicado como informe conjunto de las tres instituciones, este informe seguía básicamente el formato del segundo y tercero informes de vigilancia que había publicado la OMC.[50] Estos informes incluían datos económicos actuales, listas ilustrativas de medidas que los países habían adoptado para facilitar o restringir el comercio, cuadros sobre iniciativas concretas, como los casos antidumping, y anexos detallados sobre medidas concretas adoptadas por países. Las tres instituciones siguieron posteriormente elaborando estos informes de forma conjunta pero cuando la crisis se suavizó su frecuencia disminuyó. Los informes se publicaron con carácter trimestral entre septiembre de 2009 y junio de 2010, pero desde el informe de noviembre de 2010 se publican dos veces al año.

La Secretaría tuvo que tener especial cuidado en la forma de redactar el resumen de las medidas adoptadas por los Miembros, en especial durante los primeros meses de la crisis, los más cruciales. Por un lado, era necesario transmitir la seguridad de que los países no estaban inmersos en una carrera precipitada de medidas proteccionistas al estilo del decenio de 1930, de forma que no se pusiera a los ministros de comercio de todo el mundo en la situación de intentar explicar a sus colegas en el gabinete, a los legisladores y al público en general por qué parecía que solo ellos resistían a una tentación evidente. Por otro lado, también era necesario señalar los casos reales de Miembros que tomaban medidas que aparentemente violaban la letra de sus compromisos o, en algunos casos, simplemente el espíritu del sistema de comercio; de lo contrario se habría dado licencia a quienes actuaban de esa modo. Ninguna de estas necesidades enfrentadas podía predominar sobre el mandato de que se compilase un informe lo más exacto y general posible de las medidas efectivamente adoptadas por los países.

¿Ha hecho la vigilancia que los resultados de las políticas sean distintos, o simplemente ha registrado e informado de estos resultados? La respuesta a esta pregunta depende en parte de si es aplicable al mundo de las políticas comerciales el concepto físico conocido como el "efecto observador". Con este concepto se hace referencia a los cambios que produce la observación en el fenómeno que se está observando. Para un físico, esto significa (por ejemplo) que un objeto se mueve ligeramente cuando lo ilumina la luz de una linterna, ya que los fotones de este instrumento actúan sobre el objeto observado. En términos de política comercial, esto podría significar que los responsables de las políticas modifiquen su acción o se sientan menos inclinados a actuar de una forma determinada, cuando saben que la luz de la vigilancia iluminará sus actos.

Este fue el motivo que inspiró al Sr. Dunkel y a otros a principios del decenio de 1980, cuando propusieron lo que luego sería el MEPC. Su esperanza en que la presión de los homólogos y la publicidad harían que los políticos se lo pensaran dos veces antes de imponer nuevas restricciones al comercio o de otorgar nuevas subvenciones a las ramas de producción nacional estaba inspirada en esa misma idea del efecto observador. Los informes de los exámenes de las políticas comerciales no son lo bastante frecuentes como para tener un verdadero impacto en una atmósfera de crisis, al ser en su mayoría bienales, pero los informes de vigilancia que el Sr. Lamy inauguró en 2009 y que la OMC sigue elaborando con sus asociados se publican con mayor regularidad. Son la enseña de una organización internacional que desempeña un papel más activo que el que se reservó a su predecesor, el GATT, y en la que sus Miembros han depositado una mayor confianza.

Notas

1 Véase *Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia*, GATT IBDD S26/229, 28 de noviembre de 1979.

2 Véase *Comunicación de la Comunidad Europea*, documento MTN.GNG/NG14/W/20 del GATT, de 22 de marzo de 1988, página 2.

3 Véase *Comunicación de los Estados Unidos*, documento MTN.GNG/NG14/W/9 del GATT, de 23 de junio de 1987, página 2.

4 No hay una fecha o un año que se puedan identificar como los de "inicio" de Internet, cuyos antecedentes se remontan a principios del decenio de 1960 pero cuyas etapas fundamentales de transformación de ser un sistema cerrado utilizado por los organismos vinculados con el gobierno de los Estados Unidos a convertirse en un instrumento mundial de comunicación se produjeron entre 1993 y 1995. Esas fechas corresponden precisamente con la etapa final de la Ronda Uruguay y la transición del GATT a la OMC. Véase la siguiente cronología: www.zakon.org/robert/internet/timeline/.

5 Este Acuerdo se conoce más formalmente como el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

6 Véase Bacchetta (2012: 33).

7 Véase *Informe del grupo de trabajo sobre obligaciones y procedimientos de notificación*, documento G/L/112 de la OMC, de 7 de octubre de 1996, página 15.

8 Véase *Prescripciones de notificación previstas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, documento G/SCM/W/546/Rev.3 de la OMC, de 12 de abril de 2012, página 4.

9 Algunos Estados miembros de la UE presentan notificaciones MSF de forma periódica (por ejemplo, los Países Bajos), y algunos lo hacen ocasionalmente (por ejemplo, Francia), pero muchos lo hacen pocas veces o nunca.

10 Escrita por Sally Jennings, del Ministerio de Agricultura y Silvicultura de Nueva Zelandia, con aportaciones de la Secretaría de la OMC y del Departamento de Bioseguridad del Ministerio de Agricultura y Silvicultura de Australia. Esta publicación de la OMC de 2011 se puede consultar en: www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/sps_procedure_manual_s.pdf.

11 Véase *Mejora de la situación en lo que respecta a la presentación de notificaciones puntuales y completas: "Prácticas óptimas" sugeridas por los Miembros*, documento G/AG/W/73/Rev.2 de la OMC, de 6 de septiembre de 2010.

12 Véase *Plan bienal de asistencia técnica y formación, 2012-2013*, documento WT/COMTD/W/180/Rev.1 de la OMC, de 3 de febrero de 2012, página 10.

13 Véase *Reunión celebrada a mitad de período*, documento MTN.TNC/11 del GATT, de 21 de abril de 1989.

14 Entrevista del autor con el Sr. Boonekamp, 24 de septiembre de 2012.

15 El mandato del grupo figura en una propuesta de 11 de octubre de 1983 sometida por el Sr. Dunkel a la Fundación Ford para solicitar financiación. La cita recogida procede del Anexo I, "Notas de antecedentes para usar durante la preparación del mandato del grupo de estudio", página 1.

16 *Ibid.*, página 8.

17 Véase *Recomendación del Consejo sobre la cooperación entre los Estados miembros en esferas de posible conflicto entre las políticas de competencia y de comercio*, documento C(86)65/FINAL de la OCDE, de 23 de octubre de 1986.

18 Nota de la Secretaría del GATT sobre la segunda reunión sobre el Funcionamiento del Sistema del GATT (30 de junio de 1987), página 1. La preocupación de la CE por el MEPC obedecía también a su interés en asegurarse de que los exámenes del GATT "se centren claramente en las políticas y prácticas comerciales y en su repercusión en el funcionamiento del sistema del GATT" en la medida en que todo lo que fuera más allá "suscitaría problemas de competencia, por ejemplo, entre la Comisión y los Estados miembros", parafraseando las observaciones del Embajador de la CE Paul Tran en la reunión sobre el funcionamiento del sistema del GATT celebrada el 29 de septiembre de 1987, recogidas en una nota de la Secretaría del GATT (6 de octubre de 1987), páginas 1 y 2. La postura de la CE se complicó también en posteriores debates debido a la insistencia del Japón en que debían considerarse en los exámenes las políticas de los Estados miembros de la CE individualmente.

19 Ibid.

20 Véase *Comunicación de Australia*, documento MTN.GNG/NG14/W/1 del GATT, de 3 de abril de 1987.

21 Véase *Comunicación de Suiza*, documento MTN.GNG/NG14/W/7 del GATT, de 18 de junio de 1987.

22 Veáse *Comunicación del Japón*, documento MTN.GNG/NG14/W/8 del GATT, de 23 de junio de 1987.

23 Véase *Comunicación de los Estados Unidos*, documento MTN.GNG/NG14/W/9 del GATT, de 23 de junio de 1987.

24 Véase "Foggy Outlook for FOGS?", SUNS, 10 de noviembre de 1987, en: www.sunsonline.org/trade/process/during/uruguay/fogs/11100087.htm.

25 Véase "Trade Policy Review Mechanism/Chairman's Discussion Paper", de 6 de octubre de 1987. Se omite la numeración de los párrafos (los párrafos citados aquí llevan el número 3 y 5).

26 Las observaciones del Sr. Dunkel están parafraseadas en una nota de la Secretaría del GATT, "Strengthening Surveillance in GATT: Summary of internal discussion of 1 October 1987", de 7 de octubre de 1987, página 1.

27 *Ibid.*

28 Esta observación es aplicable al párrafo 4 tanto del proyecto de 29 de septiembre (que fue la versión debatida en la reunión de 1º de octubre de la Secretaría) como la versión de 6 de octubre distribuida por el Sr. Katz a sus homólogos.

29 Nota de la Secretaría del GATT de 19 de octubre de 1987, página 2. En la nota no se asocian estas opiniones con ningún país concreto.

30 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Revision", 7 de enero de 1988, página 2.

31 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Second Revision", 12 de febrero de 1988, página 2.

32 Memorando de John Croome al Director General, "FOGS meeting 21-23 March", de 23 de marzo de 1988, página 2.

33 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Third Revision", 25 de abril de 1988, página 2.

34 "Trade Policy Review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Fourth Revision", 5 de mayo de 1988, página 3.

35 Citado por Peter Tulloch, "Confidential Note on Meeting of 24-28 October 1988", 8 de noviembre de 1988, página 2.

36 Secretaría del GATT, "Compendium of comments made in discussion of Chairman's discussion paper (second Revision) in formal and informal meetings in March 1988", de 27 de abril de 1988, página 4.

37 *Ibid*., las cursivas figuran en el original.

38 Memorando de Robin Davies al Director General, "Surveillance/Format for Country Reports", 6 de octubre de 1997, página 2.

39 Correspondencia con el autor.

40 La crítica de Bown se centraba en la posible utilidad de los EPC para poner de manifiesto medidas incompatibles con la OMC que podrían corregirse por medio del mecanismo de solución de diferencias. Como alternativa, proponía que se estableciera un órgano exterior (al que denominaba el Instituto para Evaluar los Compromisos en el marco de la OMC) para que desempeñara esa función. Su función sería vigilar activamente el cumplimiento de las normas de la OMC y ayudar a los países en desarrollo a litigar con más eficacia. El centro de atención estaría puesto "en institucionalizar gran parte de la prestación de apoyo económico, jurídico y político antes de un litigio con respecto a casos potenciales" -proponía (Bown, 2009: 230)- con objeto "de ayudar a poner remedio a las insuficiencias del mercado generando información sobre los posibles casos que en él se plantean y que el sector privado no facilita".

41 Hong Kong no estaba todavía reunificado con China en ese momento.

42 Los exámenes de Mongolia y Tonga se han previsto para 2013 pero, en vista de la dificultad de planificar reuniones del OEPC en diciembre de 2013, estas reuniones se aplazarán hasta principios de 2014.

43 Se puede acceder en línea a la base de datos en: http://data.worldbank.org/data-catalog/temporary-trade-barriersdatabase.

44 El Global Trade Alert es otro programa de vigilancia que surgió inmediatamente después de la crisis financiera y del compromiso del G-20 de mantener el *statu quo*. Esta base de datos es una iniciativa del Centre for Economic Policy Research y está financiada por el Banco Mundial y por donantes de Alemania, el Canadá y el Reino Unido. Permite a los usuarios buscar medidas en función de varios criterios, como la jurisdicción que aplica las medidas, las jurisdicciones afectadas, los sectores afectados y el tipo de medida. Se puede consultar en: www.globaltradealert.org.

45 Véase *Declaration: Summit on Financial Markets and the World Economy*, 15 de noviembre de 2008, páginas 4 y 5.

46 Informe del Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales, publicado en: www.wto.org/spanish/news_s/news08_s/tnc_chair_report_oct08_s.htm.

47 Las observaciones se pueden consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/tpr_09feb09_s.htm.

48 Véase *London Summit: Leaders' Statement*, 2 de abril de 2009, página 7.

49 Véase WTO/UNCTAD/OECD, *Report on G20 Trade and Investment Measures*, 14 de septiembre de 2009, prefacio.

50 El primero de estos informes tenía un formato distinto y nunca se hizo público. El segundo informe y los informes posteriores se pueden consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/archive_s/trdev_arc_s.htm.