Parte V

La organización, la institución y el futuro

Capítulo 14	Dirección de la organización y administración de la institución	553
Capítulo 15	El futuro de la OMC	605

14 Dirección de la organización y administración de la institución

> [Las instituciones] evolucionan poco a poco, conectando el pasado con el presente y el futuro; por consiguiente, la historia es en gran medida el relato de la evolución de las instituciones, en la que los resultados pasados de las economías solo pueden entenderse como parte de un relato secuencial. Las instituciones establecen la estructura de incentivos de una economía; a medida que esta estructura evoluciona, define la orientación de la economía hacia el crecimiento, el estancamiento o el declive.
>
> Douglass C. North,
> "Institutions" (1991)

Introducción

Por una de esas extrañas coincidencias de la teoría y la práctica, Douglass North escribió este ensayo fundamental sobre las "Instituciones" casi exactamente al mismo tiempo que se proponía por primera vez la creación de la OMC. "Las instituciones son restricciones que conciben los humanos para estructurar la interacción política, económica y social" -escribió (1991: 97)- "se trata a la vez de restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) y reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)" que los seres humanos han creado a lo largo de la historia "para generar orden y reducir la incertidumbre del intercambio". Es esta una buena definición de los objetivos de la OMC, que puede precisarse dividiéndola en dos mitades. La OMC es al mismo tiempo una institución cuyo personal está formado por funcionarios internacionales y una organización a la que pertenecen los Miembros. La mitad organizativa de la OMC se encarga principalmente de establecer nuevas normas, y la mitad institucional no solo facilita las negociaciones sino que también administra los acuerdos, vigila el cumplimiento de las normas por los Miembros y procura mejorar la capacidad de los países en desarrollo Miembros para participar de forma más efectiva en la organización y aprovechar las posibilidades que ofrece un mercado más abierto.

Ambas mitades de la OMC son elementos integrantes del sistema multilateral de comercio. La institución está subordinada a la organización, ya que la OMC nunca existiría de no ser por la voluntad de sus Miembros, y estos pocas veces dejan pasar la oportunidad de recordar a la Secretaría que la OMC es un organismo dirigido por los Miembros. No obstante, la organización no podría funcionar sin apoyo institucional. Los servicios que presta la

Secretaría a los Miembros van desde satisfacer necesidades cotidianas, tales como la necesidad de espacio para negociar o de interpretación trilingüe, hasta poner a su disposición los conocimientos técnicos del personal y el criterio político del Director General. Normalmente es la organización la que dirige la institución, pero hay momentos en que la institución no se limita a atender las solicitudes que se le hacen y adopta un papel más activo en el logro de acuerdos y la solución de diferencias.

La organización y la institución de la OMC ilustran ambas las diferencias entre el antiguo sistema multilateral de comercio y el nuevo. Como se examinó en el capítulo 2, el GATT era un acuerdo en el que los países eran partes contratantes, más que una organización de la que los países fueran Miembros, y una de las principales diferencias entre el antiguo orden y el nuevo es que la OMC es una organización internacional *bona fide* y permanente. Esa transición en términos de organización se complementó con una transformación institucional. El GATT tenía una Secretaría, como la OMC, pero la estructura institucional del nuevo orden es más amplia en dos sentidos. El primero es que consta de un mayor número de elementos: la institución incluye no solo la Secretaría de la OMC sino también la Secretaría del semiautónomo Órgano de Apelación, e incorpora en parte otros órganos de los que la OMC es patrocinadora conjunta y anfitriona (es decir, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio y la Secretaría Ejecutiva del Marco Integrado mejorado; véase el capítulo 5).[1] La diferencia más importante es que los Miembros atribuyen mayor confianza, recursos y responsabilidad a la institución de la OMC que a su predecesora la Secretaría del GATT. Ya hemos visto en el capítulo 8 cómo evolucionó el papel de la Secretaría de una función bastante pasiva de recibir notificaciones a una función más activa de examinar las políticas de los Miembros. Como se verá más adelante, la mayor confianza que los Miembros depositan en la institución da lugar también a que se atribuya un rango más alto al Director General que representa a la OMC en las reuniones del G-20 y otras reuniones de alto nivel. No obstante, el papel exacto del Director General sigue siendo una cuestión polémica, lo que pone de manifiesto las fricciones que a veces se producen entre la organización y la institución.

Las perennes tensiones en la OMC

En la dirección y la administración de la OMC se manifiestan continuamente tres tensiones. La tensión más amplia es común a la organización y a la institución, pues las dos tienen que encontrar un equilibrio entre el respeto del ideal de imparcialidad y la búsqueda del logro de los objetivos declarados de la OMC. Las otras dos tensiones se manifiestan entre la organización y la institución, sobre todo entre los embajadores y el Director General, y dentro de la organización, entre los Miembros de distinto tamaño y capacidad.[2]

La OMC *per se* no tiene intereses ni voluntad distintos de los de sus Miembros. No obstante, los Miembros decidieron dotarla de una serie de ideales, crear reglas y normas para traducir esos ideales en objetivos concretos y establecer dos estructuras gemelas encargadas de lograr esos fines. Los presidentes de los comités y consejos asumen la dirección de la organización, mientras que el Director General, los directores generales adjuntos y los

directores de las divisiones dirigen la institución. Se espera de todos los delegados y funcionarios que actúen respetando las normas diplomáticas que privilegian la imparcialidad, pero no hasta el punto de llegar a la inactividad. "El Presidente, el Director General o los jefes de cualquier dependencia deben ser neutrales frente a los Miembros" -en opinión del Embajador de Chile Mario Matus- "pero no deben ser neutrales frente al objetivo del grupo o de la institución. Desde esa perspectiva, el Presidente, el Consejo General o el Director General deben conseguir que el sistema avance, incluso presionando a países o personas para que hagan lo que tienen que hacer".[3] Esta opinión está muy generalizada pero no todos la comparten, ya que no todos los Miembros quieren por igual que la OMC profundice sus logros de apertura de los mercados y de vigilancia del respeto de sus normas. Las divergencias sobre este punto alimentan las dos tensiones que a continuación se analizan.

La organización y la institución

Las dos mitades de la OMC se estructuran en líneas paralelas, pero se entrecruzan en parte. El órgano supremo de la organización es la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años, pero para las actividades normales en Ginebra el órgano de más alto nivel de la organización es el Consejo General. Por debajo de él hay numerosos consejos, comités y (en su caso) grupos de negociación y grupos de trabajo, cada uno presidido de forma rotatoria por representantes de los Miembros. Las divisiones de la institución son paralelas a esta estructura organizativa, y cada una de ellas está dirigida por un director que depende del Director General directamente o, con mayor frecuencia, indirectamente a través de uno de los cuatro directores generales adjuntos. Algunas divisiones de la institución se corresponden directamente con un órgano de la organización, como (por ejemplo) la División de Examen de las Políticas Comerciales que presta servicios al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, y la División del Acceso a los Mercados que presta apoyo al Consejo del Comercio de Mercancías. Otras partes de la Secretaría desempeñan funciones horizontales, como la División de Recursos Humanos y la División de Servicios Lingüísticos, Documentación y Gestión de la Información.

Las relaciones entre las dos mitades de la OMC muestran a veces un grado de tensión dinámica entre la Secretaría, que intenta desempeñar un papel más activo, y los Miembros que, con frecuencia, aunque no siempre, se resisten a ese impulso. Las dos mitades son más o menos igual de numerosas. Como se examina en el capítulo 3, en 2012 había 861 personas destinadas en las misiones de los Miembros, pero si ese número se ajusta a la baja para descontar las misiones de ámbito general, es posible que se acerque más a la cifra de 485 personas. Ese mismo año, trabajaban en la Secretaría 677 personas. En total, la comunidad formal de la OMC abarca más de 1.200 personas, la mitad de ellas aproximadamente en las misiones y la otra mitad en la Secretaría.[4] Todas estas personas se dedican a perseguir los objetivos fundamentales del sistema multilateral de comercio, pero a menudo tienen opiniones muy distintas sobre el objetivo al que debe darse prioridad, la manera de encarrilar a la OMC en esa dirección y quién debe tener el timón en las manos.

Los diferentes papeles de la organización y de la institución quedan de manifiesto si se observan los recursos que se dedican a la negociación de nuevas normas. La función legislativa

domina la organización y acapara mucho tiempo, quizá incluso la mayoría del tiempo que los Miembros dedican a la OMC. En cambio, la "facilitación de las negociaciones" representó apenas el 3% de los gastos previstos en el presupuesto de la Secretaría para 2012, o menos de una décima parte de la Ayuda para el Comercio y menos de una séptima parte de los recursos destinados a la "administración de las normas convenidas de la OMC".[5] El papel que desempeña la institución en las negociaciones puede contradecir a veces la impresión que transmiten estas cifras. Por ejemplo, el Director General preside el Comité de Negociaciones Comerciales y puede proponer soluciones de transacción o proyectos concretos o incluso negociar directamente con los embajadores y ministros. La división del trabajo puede ser también confusa en el área de las funciones judiciales de la OMC. Las diferencias están dirigidas por los Miembros en el sentido de que solo un Miembro puede presentar una reclamación contra otro Miembro o encontrar una solución de forma "extrajudicial"; además, son los Miembros quienes designan a los miembros de los grupos especiales (muchos de los cuales son nombrados por el Director General), mientras que la institución aporta los conocimientos técnicos y la experiencia de los abogados de la Secretaría, la autoridad del Órgano de Apelación y los buenos oficios del Director General cuando se necesita una mediación.

Las relaciones entre la Secretaría y los Miembros, y en especial entre el Director General y los embajadores en Ginebra, pueden ser motivo de fricciones e incluso de enfrentamientos directos. Los directores generales intentan, en ocasiones, ampliar la autoridad de la institución en general, y la de su cargo en particular, pero los Miembros suelen oponerse a estas iniciativas. Esta situación quedó especialmente de manifiesto en los primeros años de funcionamiento de la OMC. Los Miembros reconocieron que había sido necesario en los últimos días de la Ronda Uruguay tener un Director General con el empuje y el temperamento de Peter Sutherland, pero una vez finalizadas las negociaciones, según recuerda Stuart Harbinson, había "una clara sensación entre los embajadores de que tenían que imprimir el sello de su autoridad en la organización".[6] Esto llevó a los Miembros a dar menos margen de maniobra al Director General Renato Ruggiero; los embajadores insistían en que tenían que "dejar muy claro desde el principio que esta es una organización dirigida por los Miembros" y estaban determinados "a poner al Director General en su lugar". Los directores generales no recuperaron la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales hasta que no se puso en marcha la Ronda de Doha, y nunca se les dio la presidencia de las conferencias ministeriales. El Sr. Ruggiero se quejaba de la forma en que los Miembros habían limitado su autoridad. "Cuando voy a París o voy a Washington, me reúno con primeros ministros y presidentes" -se quejó una vez al Sr. Harbinson- "pero cuando estoy en Ginebra tengo que pedir permiso para ir al baño, y los Miembros me dicen: 'Sí, ¡pero solo dos minutos!'".[7]

Los límites que los Miembros imponen al Director General afectan también a la institución en general. Aunque los Miembros respetan los conocimientos técnicos y la imparcialidad del personal de la Secretaría, están atentos a que actúe sin sobrepasar sus límites. Prevalecen dos normas tacitas: la iniciativa de cualquier nueva actuación pertenece siempre a los Miembros y, aparte del caso especial de los exámenes de las políticas comerciales y la vigilancia (véase el capítulo 8), el personal nunca debe criticar abiertamente a los Miembros o sus políticas. La Secretaría está ahí para ayudar a los Miembros en asuntos logísticos y técnicos, y para desempeñar las funciones que los Miembros le atribuyan, pero no para sugerir a los Miembros lo que deben hacer ni para criticarles por las decisiones que hayan adoptado. Los Miembros son

especialmente sensibles a cualquier tema relacionado con la política exterior. En los pocos casos en que los miembros del personal de la División de Estudios Económicos y Estadística y de la División de Información y Relaciones Exteriores hicieron referencia, incluso indirecta, a cuestiones relacionadas con los intereses políticos o de seguridad de ciertos Miembros, fueron amonestados por los Miembros de que se trataba.

La capacidad y las actividades de los Miembros grandes y pequeños

Además de los desacuerdos sustanciales entre los Miembros que tienen intereses ofensivos y defensivos en conflicto, o de las diferentes perspectivas de los ricos y de los pobres, los Miembros están divididos por su distinto tamaño y capacidad. Esta diferencia tiene carácter horizontal y trasciende el nivel de su desarrollo económico. Hasta los países pobres pueden, si son lo suficientemente grandes, establecer misiones especializadas en Ginebra con personal diplomático capacitado y experimentado, lo que les permite defender sus intereses e influir en los resultados en mayor medida que los Miembros que no tienen misión residente o tienen una misión relativamente pequeña y de ámbito general. En este sentido, Liechtenstein y Santa Lucía tienen quizá más en común entre sí que con la Unión Europea y el Brasil, respectivamente. Estas circunstancias se manifiestan no solo en las posiciones que los Miembros adoptan en las negociaciones, sino también en las personas que eligen para dirigir la organización y la institución y en las normas por las que se rige la organización. La única ventaja de que disfrutan los Miembros más pequeños y más pobres es la de su gran número, y esta ventaja sería mayor si el sistema funcionara como una democracia parlamentaria. Si el número fuese el factor decisivo, el G-90 predominaría sobre otras configuraciones pequeñas, como la Cuadrilateral o el G-7, que tradicionalmente han dispuesto de un mayor poder.

El funcionamiento real de la OMC no se parece ni al de una democracia (poder de la mayoría) ni al de una monarquía (poder de una persona), aunque en algunos aspectos el GATT, que fue su predecesora, operara en gran medida como una oligarquía (poder de unos pocos). La OMC, tal y como ahora se conoce, es en cambio algo así como una república en el sentido clásico de ese término, a saber, un sistema de gobierno que combina elementos de democracia, de oligarquía y de monarquía. Los elementos democráticos de la organización son los más evidentes y su mejor ejemplo es la norma del consenso (que de hecho se puede considerar hiperdemocrática) así como la amplia participación de países pequeños y, sobre todo, de tamaño mediano en el desempeño de deberes cívicos, como presidir comités y actuar como jurados (es decir, ser miembros de grupos especiales en asuntos de solución de diferencias). Ya hemos visto en el capítulo 7 que los Miembros más activos en las diferencias son necesariamente los menos activos en los grupos especiales, y que, por eso, es más frecuente que los miembros de los grupos especiales procedan de países tales como Nueva Zelandia, Chile y Sudáfrica que de China, la Unión Europea y los Estados Unidos. Una dinámica semejante se produce cuando lo que está en juego es la presidencia de los comités y consejos. Como se verá más adelante, se cuentan más presidentes de Noruega que de Alemania, más del Canadá que de los Estados Unidos y más de Hong Kong, China, que de China.

Los elementos que más se aproximan a una oligarquía son los puestos más elevados de la institución. No se puede decir que los Miembros mayores monopolicen los cargos de Director

General, o de Director General Adjunto, o los puestos de miembro del Órgano de Apelación, pero tampoco se puede decir que estos puestos se distribuyan al azar. Al contrario, hay una tradición firmemente establecida en virtud de la cual un ciudadano de los Estados Unidos ocupa siempre un puesto del Órgano de Apelación y otro desempeña el cargo de Director General Adjunto, y las demás regiones y Miembros más grandes están representados en la distribución de los demás puestos del Órgano de Apelación y de Director o de Directores Generales Adjuntos. Cuando la OMC más se aproxima a una monarquía, y solo durante brevísimos períodos, es en las conferencias ministeriales. En ellas, los Ministros de Comercio atribuyen a su homólogo del país anfitrión unas facultades extraordinarias, entre ellas la de prorrogar la Conferencia o ponerle fin, lo que puede parecer trivial pero que contribuyó tanto al éxito en Doha (véase el capítulo 11) como al fracaso en Cancún (véase el capítulo 12). El Presidente de la Conferencia dispone también de un gran margen de maniobra para organizar la reunión y nombrar amigos de la presidencia, aunque en la práctica esto se haga en estrecha coordinación con la Secretaría y en consulta con los Miembros.

Cuadro 14.1. Participación en las actividades de la OMC, por tamaño del Miembro, 1995-2012

		Actividades en las que los grandes Miembros participan menos		Actividades en las que los grandes Miembros participan más	
	Porcentaje de los Miembros de la OMC	**Miembros de grupos especiales de solución de diferencias**	**Presidentes de órganos de la OMC**	**Miembros del Órgano de Apelación**	**Directores generales y directores generales adjuntos**
Ocho grandes Miembros	5,1	13,2	10,9	48,7	56,5
Cinco grandes Miembros desarrollados[a]	3,2	5,8	7,1	30,8	37,0
Tres grandes Miembros emergentes[b]	1,9	7,4	3,8	17,9	19,6
Todos los demás Miembros	94,9	86,8	89,1	51,3	43,5
Otros Miembros desarrollados	19,4	41,9	35,5	17,9	17,4
Otros Miembros en desarrollo	75,5	44,9	53,6	33,3	26,1
Resumen:					
Todos los Miembros desarrollados	*22,6*	*47,7*	*42,6*	*48,7*	*54,3*
Todos los Miembros en desarrollo	*77,4*	*52,3*	*57,4*	*51,3*	*45,7*

Fuentes: Cuadros 7.7 y 7.8, cuadro 14.2 (se recogen los datos de la columna de porcentajes combinados), y sus fuentes originales, así como las páginas www.wto.org/spanish/thewto_s/dg_s/ddgs_s.htm y www.wto.org/spanish/thewto_s/dg_s/exdgs_s.htm.

Notas: Porcentajes de puestos ocupados por representantes de los Miembros, por tipo. Los miembros del Órgano de Apelación y del personal directivo superior se calculan por el número de mandatos. El porcentaje de Miembros de la OMC se establece a partir de los 155 Miembros que tenía la OMC a principios de 2012. Es posible que los porcentajes no sumen 100 debido al redondeo. [a]Alemania, los Estados Unidos, Francia, el Japón y el Reino Unido. [b]El Brasil, China y la India.

Ocho grandes Miembros = cinco grandes Miembros desarrollados + tres grandes Miembros emergentes.

La diferencia entre los aspectos democráticos y los aspectos oligárquicos del gobierno de la OMC se puede apoyar con los datos estadísticos del cuadro 14.1, en que se distinguen ocho grandes Miembros del resto de los Miembros. Al principio de 2012, estos cinco Miembros desarrollados y tres Miembros emergentes representaban solo el 5,1% de los Miembros, pero tenían una importancia demográfica y económica mucho mayor: colectivamente representaban el 41,4% de las exportaciones mundiales de mercancías y servicios, el 49,2% de la población mundial y el 59,2% del producto interior bruto también mundial.[8] Su contribución como miembros de grupos especiales de solución de diferencias y presidentes de órganos de la OMC tiene el mismo orden de magnitud que su porcentaje del total de los Miembros, pero el porcentaje de los puestos más elevados de la institución (es decir, Miembros del Órgano de Apelación y directores generales o directores generales adjuntos) es aproximadamente el mismo que su porcentaje de la riqueza y la población mundiales.[9] A modo de analogía, las actividades en las que estos grandes Miembros son menos activos se parecen a las de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de otros comités y consejos de las Naciones Unidas, y las actividades en que participan más se parecen a las del Consejo de Seguridad. Esta comparación es tanto más oportuna cuanto que cuatro de estos ocho grandes Miembros figuran entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que conseguir un asiento en un consejo ampliado es una cuestión de alta prioridad para el Brasil y la India.

Dirección de la organización: presidentes

Gran parte de la labor en la OMC se realiza en consejos, comités, grupos de trabajo y grupos de negociación. La mayoría de los órganos ordinarios son presididos por Miembros de forma rotatoria con un mandato de un año, pero para propiciar la continuidad de los presidentes de los grupos de negociación y de los grupos de trabajo (por ejemplo, los grupos de trabajo sobre las adhesiones) con frecuencia la misma persona desempeña el cargo durante varios años sucesivos. Las presidencias se atribuyen a personas concretas y no a las misiones de sus países, normalmente a embajadores, si se trata de órganos de alto nivel, y a embajadores u otros diplomáticos, para los demás órganos.

Quién preside y quién elige a los presidentes

En el recuadro 14.1 se resumen los principios y procedimientos formales de selección de los presidentes. La última tarea que un presidente del Consejo General tiene que hacer antes de renunciar a su cargo es mantener consultas sobre la lista de presidentes para el año siguiente. Stuart Harbinson señaló que "fue lo más desagradable que tuv[o] que hacer en todo el año", porque había

> muchos egos en la balanza. Algunos tratan desesperadamente de obtener una presidencia porque no quieren volver a casa. Evidentemente, hay quienes actúan como buenos ciudadanos y son un poco más flexibles. Pero también hay todo tipo de pequeñas rivalidades y celos, sin contar que se debe establecer un sutil equilibrio regional.[10]

Los tres Miembros más grandes de la OMC brillan por su ausencia en los puestos de presidente de los órganos principales. Existe una norma tácita pero ampliamente respetada en virtud de la cual China, los Estados Unidos y la Unión Europea se abstienen de solicitar la presidencia del Consejo General, del Órgano de Solución de Diferencias o de los demás comités y consejos principales de la OMC. Esta norma se heredó del GATT. Según Rufus Yerxa, generaría conflictos y falta de confianza entre los Miembros que presidieran algún órgano principal.[11] Se puede hacer una comparación con otros cargos de la comunidad internacional, como el de Secretario General de las Naciones Unidas, que tradicionalmente es ocupado por diplomáticos de países de tamaño medio: Noruega, Suecia, Birmania (actualmente Myanmar), Austria, el Perú, Egipto, Ghana y la República de Corea. Nunca ha habido un Secretario General de las Naciones Unidas procedente de alguno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido), y esos cinco países se han mostrado igualmente reticentes a presidir los órganos principales de la OMC.

Estos Miembros más influyentes de la OMC presiden a veces los comités menos preeminentes. Francia y el Reino Unido son bastante activos en tales órganos, pero, también aquí, cabe observar que la mayoría de los presidentes de estos dos países han sido personas que ocupaban un cargo inferior al de jefe de delegación, que se encargaban de cuestiones técnicas, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia (presidido por el mismo experto francés entre 1997 y 2003) y el Comité de Valoración en Aduana (presidido en tres ocasiones por diplomáticos británicos). Y si bien representantes de otros Estados miembros de la UE han presidido órganos de la OMC, el jefe de delegación de la UE nunca lo ha hecho. China y los Estados Unidos solo han sido un poco más activos a este respecto, y han presidido, respectivamente, tres y cinco órganos entre 1995 y 2012. Pero ninguno de estos órganos figuraba entre los seis más importantes. Cuatro de las cinco presidencias ocupadas por diplomáticos estadounidenses lo han sido del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y China también ha presidido en general órganos dedicados a temas técnicos.

En el cuadro 14.2 se ofrece información detallada sobre las presidencias ocupadas por los 28 Miembros de la OMC que han sido más activos en esta esfera, por tipos de órganos de la OMC. El primer tipo está formado por los seis órganos más importantes de la organización: el Consejo General, el Órgano de Solución de Diferencias, el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y los consejos dedicados a las mercancías, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. El otro tipo está formado por todos los órganos restantes. En el cuadro 14.2 se muestra, para cada categoría, el número de años que los diplomáticos de un determinado país han presidido órganos de la OMC, así como el porcentaje de un Miembro en el número total de personas/año para todas las presidencias entre 1995 y 2012. La información se clasifica en función de un porcentaje combinado de las presidencias de cada país, que se calcula como promedio de los dos porcentajes.

Recuadro 14.1. Cómo se elige a los presidentes de los órganos de la OMC

Información extraída de Directrices para el nombramiento de presidentes de los órganos de la OMC, *documento WT/L/510 de la OMC, de 21 de enero de 2003.*

El Consejo General adoptó a finales de 2002 unas Directrices para el nombramiento de presidentes de los órganos de la OMC. En las directrices se establece que "[l]os Miembros deberían considerar el ejercicio conducente a los nombramientos como una función anual 'interna' relativamente rutinaria, con el principio de rotación como norma", y su objetivo sería "asegurar que la Organización pueda seguir desempeñando sus funciones de una manera regular y sin obstáculos". El procedimiento se divide en cinco etapas:

- el proceso de selección comienza con un anuncio de la presidencia en la reunión del Consejo General celebrada en diciembre de cada año;
- el Presidente del Consejo General y sus colegas (es decir, el Presidente del Órgano de Solución de Diferencias y los anteriores Presidentes del Consejo General que sigan en Ginebra) escucharán cualesquiera opiniones y sugerencias formuladas por los Miembros a título individual y/o en grupos;
- tras las nuevas consultas que resulten necesarias, el Presidente y sus colegas elaborarán una lista equilibrada de conformidad con las directrices y basada en las observaciones que hubieran recibido;
- a finales de enero o principios de febrero se celebrará una reunión informal abierta de Jefes de delegación, que brindará la oportunidad de proceder a la difusión y debate generales de la lista; y
- la lista será propuesta y acordada en la reunión ordinaria del Consejo General del mes de febrero.

Además de establecer que los presidentes deben ser representativos de los Miembros, y que no podrán tenerse en cuenta las candidaturas de representantes de Miembros con atrasos de pagos correspondientes a más de un año completo (como se verá posteriormente en este capítulo), en las directrices se detalla que "[l]a elección de un presidente deberá responder en primer lugar a la capacidad y la disponibilidad de la persona de que se trate para desempeñar las funciones especiales atribuidas a quienes desempeñen ese cargo en el sistema de la OMC". Se espera que los presidentes sean imparciales y objetivos, garanticen la transparencia y la inclusión en los procesos de toma de decisiones y de consultas y faciliten el consenso. Las directrices especifican que los "nombramientos deben ser aceptables para todos los Miembros y no solo para las regiones o grupos que los hayan propuesto", y debe lograrse un "equilibrio que refleje la composición general de la OMC".

Estas son las normas que se aplican para el nombramiento de los presidentes de los órganos principales, como el Consejo del Comercio de Mercancías. El Presidente de este Consejo elegirá posteriormente a los 11 presidentes de los órganos subsidiarios que dependen del Consejo (por ejemplo, los órganos encargados de la agricultura, el acceso a los mercados, las subvenciones, las medidas antidumping, etc.); el mismo principio se aplica a los Consejos del Comercio de Servicios y de los Derechos de Propiedad Intelectual. Todas estas elecciones de presidentes de órganos subsidiarios se realizan teniendo en cuenta el equilibrio regional.

Cuadro 14.2. Frecuencia con que los órganos de la OMC han tenido un presidente de cada Miembro, 1995-2012

	Seis órganos mayores[a]		Todos los demás órganos		
	Años	Porcentaje	Años	Porcentaje	Porcentaje combinado
Países desarrollados	**45,0**	**41,7**	**252,0**	**43,6**	**42,6**
Noruega	10,0	9,3	9,5	1,6	5,5
Canadá	6,0	5,6	22,5	3,9	4,7
Nueva Zelandia	3,0	2,8	32,5	5,6	4,2
Japón	4,0	3,7	19,0	3,3	3,5
Suiza	1,0	0,9	25,0	4,3	2,6
Australia	3,0	2,8	12,0	2,1	2,4
Hungría	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Finlandia	3,0	2,8	5,0	0,9	1,9
Suecia	2,0	1,9	8,5	1,5	1,7
Irlanda	3,0	2,8	2,0	0,3	1,6
República Checa	1,5	1,4	9,0	1,6	1,5
Francia	0,0	0,0	17,0	2,9	1,5
Bélgica	1,5	1,4	5,0	0,9	1,2
Reino Unido	0,0	0,0	13,0	2,2	1,1
Todos los demás países desarrollados	4,0	3,7	65,0	11,2	7,5
Países en desarrollo	**63,0**	**58,3**	**326,0**	**56,4**	**57,4**
Hong Kong, China	6,0	5,6	16,0	2,8	4,2
Singapur	5,0	4,6	12,0	2,1	3,4
Nigeria	6,0	5,6	7,0	1,2	3,4
Chile	4,5	4,2	11,5	2,0	3,1
Uruguay	4,0	3,7	12,0	2,1	2,9
Colombia	4,0	3,7	10,0	1,7	2,7
Brasil	2,5	2,3	16,0	2,8	2,5
Pakistán	2,0	1,9	16,0	2,8	2,3
Kenya	4,0	3,7	2,5	0,4	2,1
Corea, República de	2,5	2,3	10,0	1,7	2,0
Malasia	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Filipinas	1,0	0,9	16,0	2,8	1,8
Costa Rica	1,0	0,9	15,0	2,6	1,8
Tailandia	1,0	0,9	14,5	2,5	1,7
Todos los demás países en desarrollo	16,5	15,3	160,5	27,8	21,5
Total	**108,0**	**100,0**	**578,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Secretaría de la OMC.

Notas: Número de años durante los cuales los órganos de la OMC fueron presididos por representantes de un Miembro. [a] Incluye: Consejo General, Órgano de Solución de Diferencias, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Consejo del Comercio de Mercancías, Consejo del Comercio de Servicios, y Consejo de los ADPIC. La información no incluye los grupos de trabajo sobre la adhesión de países a la OMC. Por cada año durante el cual un órgano fue presidido por dos personas sucesivamente, se ha atribuido a cada una de ellas un valor de 0,5.

Porcentaje combinado = promedio del valor de los dos porcentajes.

Si todas las presidencias fueran atribuidas al azar y todos los Miembros soportaran la carga por igual, cada Miembro de la OMC presidiría un órgano cada cuatro años. En realidad, el porcentaje que corresponde a cada Miembro individual y a sus embajadores en el total de presidencias varía mucho. En un extremo del espectro se sitúa el gran número de Miembros que nunca han presidido un solo órgano de la OMC durante los primeros 18 años de existencia de la organización. Tal es el caso de 73 Miembros de la OMC, es decir, casi la mitad de los Miembros. Además del caso especial, antes mencionado, de la Unión Europea, en este grupo figuran países relativamente poblados, como Angola, Cuba, los Emiratos Árabes Unidos, el Estado de Kuwait, Portugal, la República Dominicana y Viet Nam. La mayoría de los demás Miembros que nunca han presidido un órgano de la OMC son países que no tienen misión residente en Ginebra o países muy pequeños.[12] En el otro extremo del espectro se sitúa el caso singular del Embajador Ronald Saborío, de Costa Rica (véase el Apéndice Biográfico, página 652), que presidió un comité todos los años desde 1998 hasta al menos 2013. De los 10 Miembros más activos, desarrollados y en desarrollo, proceden cerca de la mitad (48,8%) de los presidentes de los seis principales órganos y el 28,4% de los demás presidentes.

La concentración de las presidencias en algunos países desarrollados depende claramente de la ley de los pequeños números: las presidencias normalmente se dividen por igual entre los países desarrollados y los países en desarrollo, pero como los Estados Unidos y la Unión Europea por lo general no ocupan ninguna presidencia, quedan muy pocos países desarrollados para ocupar las vacantes. En consecuencia, los diplomáticos de Australia, el Canadá, el Japón, Noruega, Nueva Zelandia y Suiza se encuentran bastante solicitados. O como lo describe un embajador de un país desarrollado, "es una reserva genética reducida".[13] Si la presidencia del Consejo General fuera ocupada por rotación por todos los Miembros, ningún país lo presidiría más de una vez cada siglo. En los 18 años comprendidos entre 1995 y 2012, el Canadá y Noruega ocuparon este cargo tres veces. John Weekes (véase el Apéndice Biográfico, página 657), del Canadá, se distingue por ser el único embajador que fue presidente del Consejo del GATT (1989) y del Consejo General de la OMC (1998).

Para determinar qué embajadores de países en desarrollo acceden al cargo de presidentes, se necesita algo más que las matemáticas. Se trata en parte de una cuestión de demanda, ya que algunos Miembros o regiones defienden activamente el porcentaje que les corresponde. La principal finalidad del Grupo de Países de América Latina y el Caribe, conocido generalmente como GRULAC, es lograr que sus miembros estén adecuadamente representados en las presidencias. También en parte es una cuestión de capacidad. Ocupar una presidencia es casi imposible para un Miembro sin representación en Ginebra o que tenga una misión de ámbito general dotada de un personal reducido. El hecho de que Hong Kong, China, haya ocupado presidencias con más frecuencia que cualquier otro Miembro en desarrollo es fácilmente comprensible si se considera que no es un país independiente que esté representado ante otras organizaciones internacionales, y que sus diplomáticos pueden dedicarse exclusivamente a los asuntos relacionados con la OMC.[14] Siete de los siguientes 10 países en desarrollo de la lista tenían misiones dedicadas exclusivamente a la OMC en 2012, por lo general con un personal de al menos cinco personas. Estos Miembros podían permitirse que su embajador dedicara mucho tiempo a desempeñar el cargo de presidente; esa misma

función supondría una carga excesiva para una misión con un personal de dos o tres personas que tuvieran que ocuparse de todas las organizaciones internacionales con sede en Ginebra. Otro factor es la cantidad de tiempo que lleva un país en el sistema. Es menos probable que los países que se han adherido recientemente a la OMC hayan desempeñado varias presidencias, por un lado, porque las oportunidades han sido menores y, por otro, porque se necesita tiempo para llegar a entender cómo funciona la organización.

Que sean Miembros desarrollados o en desarrollo, los países más grandes no son los que presiden más comités. El Brasil, el Pakistán y Nigeria son excepciones a esta norma general, ya que son el sexto, séptimo y octavo Miembros de la OMC más poblados (si se contabiliza a la Unión Europea como un solo Miembro). Pero es más significativo que ni China, ni la India ni Indonesia (primero, segundo y quinto Miembros con mayor población) figuren en un lugar destacado en la lista de países que han ocupado más presidencias, mientras que países como Singapur y el Uruguay, entre los Miembros en desarrollo, y Noruega y el Canadá, entre los Miembros desarrollados, figuran en primer lugar. El sistema en su conjunto parece funcionar mejor cuando los órganos son presididos por embajadores de países que son suficientemente grandes como para disponer de misiones bien dotadas de personal, pero no tan grandes como para figurar entre los *demandeurs* más activos.

Las funciones y los estilos de los presidentes

¿Tiene importancia quién preside los órganos de la OMC? La respuesta sería negativa si se considerara que los presidentes son simplemente facilitadores que desempeñan un papel semejante al de Presidente de la Cámara de los Comunes de un parlamento como el de Westminster. Sin embargo, claramente ese no es el caso en la OMC, que respeta la tradición firmemente asentada en el GATT en virtud de la cual se espera del presidente no solo que facilite el debate sino que contribuya a forjar un consenso y adopte un papel activo en la elaboración de textos y en la labor de "llegar al sí". Cabe destacar dos características del presidente ideal: debe actuar en nombre del sistema en general y no en defensa de su propio país, y debe conciliar la imparcialidad hacia los Miembros y la responsabilidad de hacer avanzar las negociaciones, proponiendo textos, rompiendo puntos muertos y logrando consensos. En la OMC se espera de un diplomático que practique la compartimentación creativa de sus actividades, anteponiendo las obligaciones del presidente con respecto al sistema al deber que le corresponde como representante nacional de promover objetivos concretos. O, en términos de teoría de las negociaciones, se supone que un presidente debe centrarse en generar valor para la comunidad en su conjunto y no para su propio país.

El desarrollo de las negociaciones sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la salud pública ilustra esta disyuntiva. En diciembre de 2002, al final de las negociaciones, el Embajador Eduardo Pérez Motta, de México, estaba componiendo el texto final de lo que posteriormente sería la Decisión relativa a la Aplicación del Párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública (véase el capítulo 10). "Los estadounidenses estaban muy preocupados por el resultado" -recordaría más tarde el Sr. Pérez Motta- temían que el texto fuera en contra de

su posición en algunos puntos fundamentales. "Yo recibía llamadas de mi capital enviándome mensajes de los Estados Unidos, y contesté 'Bueno, lo siento pero ... no estoy desempeñando este papel como embajador, de modo que no voy a recibir ninguna información ni instrucción sobre el tema'". Sus interlocutores en Ciudad de México comprendieron entonces que no tenía sentido intentar presionarle para que adoptase una u otra posición. Este intercambio entre el embajador y la capital se basaba en una cierta forma de entender la ética de un presidente. Según el Sr. Pérez Motta:

> si usted desempeña ese papel, como responsable de un grupo de trabajo [en Ginebra] lo hace a título personal. No está representando a su propio país. Su delegación es la que representará al país en la mesa de negociación, y usted tendrá que escucharla como a cualquier otra delegación. Pero, a veces, las capitales no perciben o entienden claramente este papel, y hay que explicárselo sin ambigüedad.[15]

No todos los embajadores tienen la voluntad o la capacidad de mantener esa distancia, y muchos, de encontrarse en la posición del Sr. Pérez Motta, habían recibido quizás esas instrucciones como órdenes y habrían actuado en consecuencia. Este es uno de los muchos puntos en que difieren la cultura política y las tradiciones de los Estados Miembros, y que también pueden depender mucho de la personalidad de los interesados. Idealmente, la postura que el Sr. Pérez Motta adoptó es la que el sistema espera de un presidente.

Los presidentes deben ser a la vez imparciales y eficaces. Para ser un buen mediador, el presidente debe respetar las opiniones de todos los Miembros, sin defender los intereses de su propio país ni los de ninguna coalición o facción con la que pueda estar asociado su país, y no debe mostrar ninguna hostilidad hacia las posiciones o las personas de otros Miembros y grupos. No obstante, como muchas otras virtudes, la imparcialidad se convierte en un vicio si va demasiado lejos. Según el Embajador Julio Lacarte, "Un presidente tiene que mostrarse a la vez firme y flexible, en función de las circunstancias".[16] Tiene "que saber captar el sentido de la reunión, aprovechar los momentos en que se puede impulsar un texto y no dudar en proceder en consecuencia".[17] Odell (2005: 475) clasificó las tácticas que los presidentes pueden adoptar en una escala que va de las más pasivas a las más intervencionistas. En su opinión, "las estrategias más pasivas de mediación en la OMC son la observación, el diagnóstico y la comunicación". Con mayor frecuencia, los presidentes tratan de forma más activa de conseguir un consenso. Un presidente puede incluso adoptar "tácticas de manipulación para dar al proceso o a los participantes un impulso en una determinada dirección" (*Ibid.:* 487). La táctica elegida varía en función de las circunstancias y de la persona. El papel del presidente "depende mucho de la negociación", explica el Embajador Ronald Saborío, según el cual:

> hay momentos en los que un presidente debe dejar que los Miembros desempeñen un papel muy importante para que las cosas surjan de la base. Cuando el interés por los resultados de una negociación es elevado, cuando se manifiestan intereses, es importante dejar que las fuerzas actúen y que los

> Miembros entren en danza. Si el presidente ejerce un papel muy activo puede tener un efecto perturbador. Pero hay otras situaciones en que las negociaciones no avanzan y en que el presidente probablemente tenga que ser activo y proponer algo. Esto es más difícil, y más arriesgado, ya que el presidente puede quemarse los dedos, o incluso peor, puede hacer que las negociaciones descarrilen.[18]

Algunos Miembros no están satisfechos con el margen de iniciativa que tienen los presidentes en la elaboración de textos. En 2002, el Grupo de Países Afines (LMG) propuso cambios en el funcionamiento de la OMC que hubiesen modificado el papel de los presidentes. Los 13 países que componían este grupo[19] propugnaban "la participación efectiva de todos los Miembros en las negociaciones" a través de un proceso que "debería generar transparencia y una adopción de decisiones basada en el consenso".[20] Eso significaba reducir el poder y las facultades discrecionales del Director General y de los presidentes de los grupos de negociación, entre otras cosas, atribuyendo la presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales a un Miembro y no al Director General, eligiendo a este presidente y a todos los demás "por consenso de los embajadores residentes en Ginebra", y limitando la facultad de los presidentes de elaborar textos de negociación por iniciativa propia. Todos los informes y los proyectos de decisión "deberán ser objeto de acuerdo por consenso en el órgano de negociación de que se trate" -insistía el Grupo- y a falta de consenso "deberían reflejarse los puntos de vista distintos de los Miembros, con propuestas alternativas de decisión, en los proyectos sometidos a los órganos superiores con vistas a la adopción de una decisión".[21]

Que sea pasivo o no, un presidente debe empezar por reunir información sobre las posiciones de los Miembros y, si el tema es técnicamente difícil, profundizar su conocimiento de la cuestión. Las consultas no consisten solo en reunir información sobre las opiniones de los Miembros más activos, tanto del lado ofensivo como del lado defensivo; también es necesario sondear a los demás Miembros para determinar la solidez de sus posiciones y si están dispuestos a considerar avenencias y acomodos. Un presidente debe saber interpretar, porque los Miembros "no muestran sus cartas", según el Sr. Saborío. "Se puede intentar adivinar cuáles son sus cartas, hacer sus propios cálculos, y se reciben señales que están muy codificadas".[22]

El mecanismo más generalizado es la reunión "de confesionario", una reunión individual para examinar cuestiones y posiciones. Esta práctica es probablemente anterior al GATT, pero la expresión "de confesionario" fue una innovación de Julio Lacarte, Embajador del Uruguay, según el cual: durante la Ronda Uruguay, "invitaba a los Jefes de Delegación a que se reunieran conmigo individualmente y en condiciones de estricta confidencialidad, calibraba sus verdaderos objetivos, les desaconsejaba que plantearan exigencias que estaban destinadas a fracasar y preparaba el terreno para llegar a acuerdos aceptables para todos".[23] Todo esto requería a menudo numerosas reuniones. Los participantes siempre empiezan planteando sus posiciones máximas, pero el presidente logra a veces que individualmente vayan acercándose a sus posiciones mínimas. La información recogida durante ese proceso permite al presidente no solo definir las cuestiones técnicas (generalmente en consulta con la Secretaría) sino también delimitar la zona de un posible acuerdo. Esta última tarea se basa en la intuición del presidente,

así como en los debates que este haya podido mantener con otros presidentes, el director general, el personal de la Secretaría u otras personas de confianza.

Pasar del acopio de información a la obtención de un acuerdo puede ser gradual. El Sr. Pérez Motta describió las negociaciones relativas al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública como "un proceso que requería muchos debates para que cada parte entendiera cuáles eran los motivos y los argumentos de la otra parte". Un presidente tiene que encontrar "las pequeñas ventanas de oportunidad que va abriendo cada parte, incluso sin tener conciencia de ello".

> Primero hay que entender qué posibilidades hay de poner sobre la mesa un documento con el que, a fin de cuentas, nadie acabe satisfecho. Todos tienen que salir de la sala, al final, relativamente disgustados: porque, si un grupo está muy satisfecho y otro en absoluto, las cosas no están equilibradas. Pero, si todos están insatisfechos y acusan al Presidente de ser el causante del problema, significa que Presidente lo está haciendo bien.[24]

El Embajador Guillermo Valles, del Uruguay, se encontró ante la difícil tarea de dirigir las negociaciones sobre las medidas comerciales correctivas y las subvenciones a la pesca cuando presidió el Grupo de Negociación sobre las Normas, en la Ronda de Doha, entre 2004 y 2010. Estos dos temas tenían sus propias complejidades de contenido y políticas; los mismos Miembros que podían ser *demandeurs* con respecto a las medidas comerciales correctivas podían adoptar una actitud defensiva con respeto a las subvenciones a la pesca, y viceversa. El Sr. Valles tuvo que trabajar en estrecha relación con expertos de la Secretaría y de numerosas misiones para catalogar las posiciones de los Miembros y cartografiando las opciones. "Mi estrategia" –dijo- "era llegar a un punto en que los Miembros reconociesen que no estaban en condiciones de lograr por sí mismos una solución de transacción".[25] La redacción de un texto del presidente es la labor más compleja, pues requiere que el presidente decida lo que se debe incluir o excluir, lo que hay que poner entre corchetes y el grado de precisión que debe tener el proyecto de texto. El Sr. Valles logró elaborar una serie de textos en los que se definían las opciones, pero un presidente no puede ir más allá cuando las posiciones de los Miembros son inconciliables. Llega un momento en que ya no se pueden hacer más concesiones sobre un solo texto, pero se puede convencer a los Miembros de que negocien transacciones entre los diversos textos. Se requiere normalmente para ello una decisión política a nivel ministerial.

Los presidentes del Consejo General y de las conferencias ministeriales

Hay dos tipos de presidente que ocupan un lugar especial en el sistema de la OMC. Uno es el Presidente del Consejo General, la cumbre del sistema ordinario de comités y consejos. Como otras presidencias importantes, ésta se ejerce durante un año y de forma rotatoria. El otro es el Presidente de la Conferencia Ministerial, cargo que siempre ha sido desempeñado por el Ministro de Comercio del país anfitrión o, en el caso de las conferencias ministeriales que se celebraron en Ginebra, por el Ministro de Comercio del país cuyo Embajador esté ocupando el cargo de Presidente del Consejo General.[26]

Dos tradiciones dominan la selección de un Presidente del Consejo General. La primera es que la persona que ocupe el puesto en un año concreto normalmente será la persona que presidió el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) el año anterior. Este es el único aspecto en el que la OMC reproduce el concepto del sistema romano de *cursus honorum*, o secuencia de puestos que se espera que una persona ocupe a lo largo del camino hacia el cargo más alto; no existe una serie concreta de presidencias que un embajador debe ocupar antes de ser nombrado presidente del OSD. El resultado práctico es que cuando los Miembros deciden un año concreto quién presidirá el OSD deciden también efectivamente quien será el presidente del Consejo General el año siguiente, salvo que se produzca un acontecimiento imprevisto (por ejemplo, que el embajador sea destinado a otro puesto). La segunda tradición es que hay una doble rotación regional en el desempeño de los cargos, de forma que el Presidente del Consejo General será de un país en desarrollo un año y de un país desarrollado el año siguiente, y durante los años en que el cargo sea desempeñado por un diplomático de un país en desarrollo habrá además una rotación entre las tres regiones en desarrollo. La secuencia de presidentes del Consejo General durante los años impares comprendidos entre 1995 y 2011 ha sido de tres ciclos Asia-América Latina-África, en el siguiente orden: Singapur-Brasil-Tanzanía-Hong Kong, China-Uruguay-Kenya-Malasia-Chile-Nigeria. La secuencia se inició de nuevo en 2013, con un Presidente del Consejo General del Pakistán. Esos mismos años, la presidencia del OSD fue desempeñada por un diplomático de un país desarrollado.

La presidencia del Consejo General es un cargo poco habitual que, en algunos aspectos, constituye un puente entre los Miembros y la Secretaría. Es la única presidencia que tiene reservada una oficina en el edificio de la sede de la OMC, además de disponer de personal de apoyo. Esta es una novedad que se remonta al mandato de Mike Moore como Director General. Mike Moore estableció este arreglo de forma que los dirigentes de la institución y de la Organización pudieran permanecer en contacto durante los meses fundamentales que precedieron al lanzamiento de la Ronda de Doha. La relación del Sr. Moore con el Presidente del Consejo General Stuart Harbinson fue especialmente cercana y productiva. "No había fisuras entre nosotros," -observó posteriormente- "tenía mi respaldo y yo tenía el suyo".[27] Hubo personas en la Secretaría a quienes no gustó esta novedad, ya que era contraria a su concepto de división adecuada entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en la institución. El Sr. Moore no estaba de acuerdo con esa opinión tan estricta de la separación. "Tienes que poder entrar en el despacho del otro y dar un golpe en la mesa y descargarte"[28], dijo.

El papel del Presidente del Consejo General varía según la persona que desempeña el cargo, la personalidad del Director General y la relación entre ellos. "El Director General y el Presidente del Consejo General tienen que intentar desarrollar una especie de relación complementaria" -según el Sr. Harbinson- "de forma que uno haga las cosas que el otro no hace".[29] La trascendencia de la presidencia del Consejo General está en relación directa con la importancia de los temas que se estén considerando durante su mandato. Cuando las negociaciones se encuentran en una fase crucial, el Presidente del Consejo General puede desempeñar un papel fundamental haciéndolas avanzar, ayudando a salir de puntos muertos, presentando soluciones y promoviendo consensos, pero cuando las negociaciones avanzan lentamente o están paralizadas, sus funciones disminuyen mucho. El Presidente del Consejo General actúa también

como mecanismo de comunicación, transmitiendo mensajes de los Miembros a la Secretaría y a la inversa. A veces esto supone actuar como pacificador e incluso mediador entre conflicto de personalidades. Los presidentes del Consejo General han sugerido también que deberían hablar en nombre de la OMC en asuntos externos, como cuando participan en reuniones del G-8 o del G-20, pero ese honor está reservado al Director General.

El Acuerdo sobre la OMC no dice nada sobre quién debe presidir las conferencias ministeriales. El Sr. Ruggiero esperaba ejercer esta función en la Primera Conferencia Ministerial de 1996, pero los Miembros reservaron esta prerrogativa al Ministro de Comercio del país anfitrión. La división real del trabajo entre un Presidente de la Conferencia y un Director General puede, no obstante, ser reajustada, como sucedió en la Conferencia Ministerial de Doha. El Ministro Yousef Hussain Kamal presidió las sesiones plenarias, durante las que principalmente se pronunciaron discursos formales, pero la auténtica negociación se produjo en la sala verde, bajo la dirección del Sr. Moore. Este arreglo ahorró a los ministros "al menos cinco horas de negociación, al permitir que los ministros salieran, pronunciaran su discurso ante las cámaras para que constara en acta, y volvieran de nuevo a reanudar las negociaciones" (Moore, 2003: 128).

Al igual que ocurre con los presidentes de los órganos ordinarios de la OMC, se espera que el Presidente de las conferencias ministeriales se centre en las necesidades de la Organización y evite los asuntos que solo interesan a su propio país. Esto puede ser una dura exigencia para un presidente que representa a uno de los actores principales, como sucedió en la Conferencia Ministerial de Seattle, de 1999. Algunos Miembros estaban preocupados por la posibilidad de que la Embajadora Charlene Barshefsky no pudiera diferenciar las dos funciones, la de representación y la de facilitación, lo que quizá no fuese un defecto personal ya que la decisión de celebrar la Conferencia Ministerial en un país grande había sido un error que explica por qué albergar las conferencias ministeriales es otra de las tareas que el sistema prefiere atribuir a países de tamaño mediano y no a las grandes potencias. Otro tema recurrente en los anales de las conferencias ministeriales, en especial las relacionadas con el inicio o el desarrollo de la Ronda de Doha, es el profundo agotamiento que normalmente padecen los presidentes de las conferencias. Actuar de anfitrión del mundo entero es, en el mejor de los casos, una tarea exigente, que resulta aún más difícil cuando se pide al presidente que apague fuegos metafóricos, medie entre campos hostiles y decida cuándo la conferencia debe proseguir o concluir. Este hecho, por sí solo, puede ayudar a explicar por qué los presidentes de las conferencias ministeriales de Seattle y de Cancún adoptaron algunas decisiones cuestionables.

Dirigir la institución: los Directores Generales y los directores generales adjuntos

El Director General desempeña el cargo más visible en la OMC y es el responsable de las políticas comerciales más destacado del mundo. También puede ser un cargo ingrato. Como señaló el Sr. Moore, un Director General puede encontrar rápidamente que "no eres ni director

ni general".[30] En ocasiones, los mismos Miembros que esperan lo máximo de un Director General serán los menos dispuestos a ceder más poder a ese cargo.

"Un punto de partida para un examen del papel de Director General" -observó Blackhurst (2012: 3790-3791)- "es observar que los países Miembros nunca han dado al Director General una descripción específica del puesto". Ni en el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio ni en ningún otro documento se definen directamente las funciones y facultades del Director General. En el artículo VI de ese Acuerdo se establece que la Conferencia Ministerial "nombrará al Director General y adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones del servicio y la duración del mandato del Director General", pero aparte de advertir al Director General de que "[e]n el cumplimiento de sus deberes ... no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad ajena a la OMC", en el Acuerdo no se añade nada más. Los reglamentos a que se hace referencia nunca se establecieron, aunque los Miembros ofrecieron algunos indicios más sobre el ideal de Director General cuando describieron las cualidades que deben reunir para optar a este puesto en los Procedimientos para el nombramiento de los directores generales, de 2002. En este documento se establece que "[e]n general, los candidatos deberán contar con amplia experiencia en relaciones internacionales, incluida experiencia en cuestiones económicas, comerciales y/o políticas; estar firmemente resueltos a apoyar la labor y los objetivos de la OMC; tener una autoridad y una capacidad de gestión demostradas y contar con una probada capacidad de comunicación".[31] El rango elevado del cargo puede también comprobarse en el Acuerdo relativo a la Sede, denominado oficialmente Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética. En este instrumento de 1995 se establece (entre otras cosas) el trato que el país anfitrión atribuye a las personas asociadas a la OMC. En el Acuerdo se establece que tanto el Director General (párrafo 1 del artículo 30) como el personal directivo superior (párrafo 1 del artículo 31) "gozarán de los privilegios, inmunidades y facilidades concedidos a los agentes diplomáticos de conformidad con el derecho internacional y los usos internacionales", pero distingue además al Director General al establecer que "se beneficiará de las facilidades concedidas a los jefes de misión" (párrafo 2 del artículo 30).[32]

Las principales funciones del cargo se han desarrollado a través de la tradición y de la práctica, y a veces a través del sistema de prueba y error. "[E]n el mundo real los directores generales han ido definiendo su papel" -ha observado el Embajador Julio Lacarte- "de conformidad con el carisma de cada uno, sus cualidades profesionales, su capacidad de interpretar las posiciones e intereses de los gobiernos y su relación personal con los embajadores acreditados".[33] Este proceso sigue desarrollándose todavía.

Los Directores Generales del GATT gozaron de largos períodos de servicio (véase el anexo 2, página 659). Antes de la carrera relativamente breve y singular de Peter Sutherland, que ocupó el cargo de último Director General del GATT (1993-1994) y primero de la OMC (1995), la institución tuvo apenas tres jefes. El que más tiempo ocupó el cargo fue Eric Wyndham-White (1948-1968).[34] Después de haberse licenciado en derecho, en 1938, trabajó en el Ministerio de Guerra Económica de Gran Bretaña y participó en la fallida Conferencia de La

Habana; después de que fracasara la creación de la OIC, pasó el resto de su carrera en la Secretaría del GATT. Le sucedieron Olivier Long (1968-1980) y Arthur Dunkel (1980-1993), ambos suizos. El Sr. Long fue embajador de Suiza en el Reino Unido antes de ser nombrado Director General; el Sr. Dunkel representó a Suiza ante el GATT y otras instituciones económicas desde 1971 hasta su nombramiento. Los 46 años de mandato de estos tres jefes del GATT abarcan un período durante el cual el mundo vio 5 Papas, 6 secretarios generales de las Naciones Unidas, 6 cancilleres alemanes, 10 presidentes de los Estados Unidos, 11 primeros ministros británicos y 19 primeros ministros japoneses. Las únicas figuras mundiales importantes que disfrutaron de mayor estabilidad en el cargo que los Directores Generales del GATT fueron los reyes.[35]

Los mandatos de los Directores Generales de la OMC después del Sr. Sutherland han sido mucho más breves. Renato Ruggiero (1995-1999), Mike Moore (1999-2002), Supachai Panitchpakdi (2202-2005) y Pascal Lamy (2005-2013) ocuparon el cargo un promedio de menos de cinco años cada uno, frente a un promedio de más de 15 años en el caso de sus predecesores del GATT. Las normas establecen un mandato de cuatro años y la posibilidad de que el Director General sea confirmado para un nuevo mandato, pero "[n]o cabe esperar la confirmación automática"[36]; solo el Sr. Lamy desempeñó el cargo dos mandatos completos. Todos sus predecesores vieron truncado el número de sus mandatos o la longitud de estos por los acuerdos que se concluyeron durante el proceso de selección.

Cómo son elegidos los directores generales

Una diferencia importante entre el GATT y la OMC es la facilidad con que son elegidos los directores generales. El proceso en el GATT era comparativamente tranquilo, breve y poco frecuente. El proceso de contratación en la OMC, desde la selección del Sr. Ruggiero en 1994-1995, ha sido largo y marcado por la polémica, y ha desencadenado conflictos entre los mayores países desarrollados y en desarrollo, y dentro de esos dos grupos. Los enfrentamientos consiguientes socavaron la autoridad de una figura que debía ser vista como un gestor imparcial, un mediador equitativo y, en momentos especiales, un facilitador de acuerdos.

Las partes contratantes que eligieron al último Director General del GATT estaban eligiendo también, sin saberlo todavía, al primer Director General de una nueva organización que estaban a punto de crear. La carrera de 1993 empezó cuando se pidió al Sr. Dunkel que no aspirara a la reelección. Algunos negociadores consideraron que había sido despedido sin mucha ceremonia, en parte porque algunos aspectos de su proyecto de 1991 habían irritado tanto a la Comunidad Europea como a los Estados Unidos; otros consideraron que estaba demasiado ligado a su propio proyecto, lo que le incapacitaba para hacer los ajustes necesarios para finalizar el acuerdo. Tanto Bruselas como Washington eran partidarios del Sr. Sutherland como sustituto (véase el capítulo 2), y después de una breve competencia con el Sr. Lacarte (véase el recuadro 14.2), el Sr. Sutherland fue nombrado Director General. Desempeñaría ese cargo durante solo 22 meses, apenas cuatro de ellos como Director General de la OMC.

Recuadro 14.2. La recurrente campaña latinoamericana para el puesto de Director General

Una característica de todas las carreras por el puesto de Director General entre 1993 y 2013 ha sido la presencia de un candidato de América Latina o, a partir de 1994, de al menos dos candidatos de esa región.

Julio Lacarte compitió con Peter Sutherland por el puesto de Director General del GATT en 1993. Cuando llegó el momento de la votación, el Sr. Lacarte había llegado a la conclusión de que el Sr. Sutherland tenía la mayoría y "pensó que había llegado el momento de respetar la tradición del GATT de elegir a los directores generales por unanimidad y no por votación".[354] Por consiguiente, el Sr. Lacarte se retiró y dio su apoyo al Sr. Sutherland después de haber acordado el nombramiento de un Director General Adjunto latinoamericano (véase *infra*).

En la lucha por la selección del que sería el primer Director General de la OMC que cumplía un mandato completo se instauró la tradición de que haya dos o más candidatos latinoamericanos que compiten por el cargo, que a la larga lo que hizo fue reducir la posibilidad de que uno de ellos pudiera tener éxito. En 1994-1995, los dos candidatos fueron Rubens Ricupero, antiguo Embajador del Brasil ante el GATT, que ocupaba entonces el cargo de Ministro de Hacienda, y el Presidente Carlos Salinas de Gortari, de México. La rivalidad regional no duró mucho esta vez, pues el Sr. Ricupero se retiró antes de que lo hiciera el Sr. Salinas.

Al iniciarse la campaña de 1998-1999 no había candidatos latinoamericanos, aunque durante algún tiempo el Ministro de Comercio del Canadá Sergio Marchi (véase el Apéndice Biográfico, página 644) defendió al Ministro de Relaciones Internacionales de Chile, José Miguel Insulza, como candidato de compromiso. La Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales mostró algún interés por esta idea, pero la Casa Blanca no quiso modificar su apoyo a Mike Moore. Al final el Sr. Insulza fue Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, venciendo al Secretario de Relaciones Exteriores de México Luis Ernesto Derbez en la carrera por ese puesto.

La rivalidad latinoamericana volvió a surgir de nuevo, con más fuerza, en 2005. Dos de los tres candidatos que se opusieron ese año sin éxito a Pascal Lamy, Comisario europeo de Comercio, fueron Carlos Pérez del Castillo, del Uruguay (véase el Apéndice Biográfico, página 648) y Luiz Felipe de Seixas Corrêa, del Brasil. El Brasil era un líder del G-20 de la era de Cancún, y aunque los intereses del Uruguay coincidían con la postura de este grupo sobre las subvenciones agrícolas, el Sr. Pérez del Castillo creía que tenía que ser imparcial como Presidente del Consejo General. Su decisión de mantener al Uruguay fuera del G-20 enfadó al Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Celso Amorim, y los funcionarios uruguayos creen que la decisión del Brasil de presentar a su propio candidato en las últimas etapas de la campaña tenía expresamente el propósito de sabotear la candidatura del Sr. Pérez del Castillo.

En 2013, cuando se presentaron al puesto nueve candidatos (una cifra sin precedentes), un tercio de ellos procedía de América Latina. Entre ellos estaban el Embajador ante la OMC del Brasil, Roberto Azevêdo; la Ministra de Comercio Exterior de Costa Rica, Anabel González; y el antiguo Secretario de Comercio e Industria de México, Herminio Blanco. La tercera y última ronda de consultas de esa campaña se convirtió en una competición entre el Sr. Azevêdo y el Sr. Blanco de la que salió ganador el Sr. Azevêdo, que se convirtió en el sexto Director General de la OMC.

La primera carrera por el puesto de Director General de la nueva Organización por un mandato completo se inició incluso antes de que la OMC viera la luz. A finales de 1994, la carrera se había convertido en una competición entre tres candidatos, cada uno de los cuales contaba con el respaldo de un bloque: el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, tenía el apoyo de los Estados Unidos y los países de América Latina; el Japón y la mayoría de los países de Asia eran partidarios del Ministro de Comercio de la República de Corea, Kim Chulsu (véase el Apéndice Biográfico, página 641); y la Comunidad Europea, junto con los países de África, el Caribe y el Pacífico, respaldaban al antiguo Ministro de Comercio Exterior de Italia, Renato Ruggiero. Las maniobras entre estos candidatos se habían iniciado ya plenamente en las últimas semanas de 1994, y se prorrogaron hasta el primer trimestre de 1995. Es difícil saber qué podría haber sucedido si México no hubiera caído entonces en una crisis económica. Este acontecimiento, sumado a un escándalo que dio lugar al arresto de su hermano, hizo que el Sr. Salinas se retirara de la competición a primeros de marzo. Los Estados Unidos finalmente, y a regañadientes, pasaron a apoyar al Sr. Ruggiero. En un acuerdo que concluyó la Comunidad Europea con la Administración Clinton, se acordó que su nombramiento sería por un solo mandato de cuatro años; también se acordó que su sustituto no sería europeo.

Otro tema recurrente que se planteó en la campaña de 1994-1995 era el *curriculum vitae* que debía tener un Director General. Durante la etapa del GATT, era suficiente que el candidato hubiese sido embajador o alto funcionario de nivel intermedio; en la etapa de la OMC, el candidato típico ha sido un ministro o exministro de Comercio o, en unos pocos casos, un antiguo presidente o primer ministro. Esta transición se inició con el Sr. Sutherland, quien, como Comisario europeo de Competencia, tenía el mismo rango (aunque no la misma posición) que un ministro de comercio. El Sr. Salinas fue el primer candidato que había sido jefe de gobierno, pero algunos diplomáticos en Ginebra no acogieron de buen grado esta innovación. "Los embajadores se temen que Salinas pasaría siempre por encima de sus cabezas para dirigirse directamente a los jefes de Estado y no respetaría los procedimientos existentes", dijo uno de ellos a un periodista en ese momento. Tras tildar a la OMC de "un organismo relativamente informal", el Embajador dijo que el Sr. Salinas "no tendría la seguridad, los colaboradores y el tipo de despacho a que está acostumbrado en el palacio presidencial de México".[38]

La siguiente contienda empezó al término del mandato del Sr. Ruggiero en 1999, cuando los Miembros promovieron cuatro candidaturas distintas. Los dos principales contendientes eran el antiguo Primer Ministro neozelandés Mike Moore y el antiguo Primer Ministro Adjunto de Tailandia Supachai Panitchpakdi. Esta campaña fue más ideológica, más prolongada y más ácida que la anterior, y en ella el Sr. Moore se asoció con el laborismo y el Sr. Supachai recibió el apoyo del Grupo de Países Afines. Los otros candidatos eran el antiguo Ministro de Comercio del Canadá Roy MacLaren, y un Embajador Itinerante de Marruecos encargado de Comercio Hassan Abouyoub. La Comunidad Europea estaba dividida: el Sr. Abouyoub contaba con el apoyo de Francia y los países de África; el Reino Unido se sumó a Australia, el Japón, Malasia y Kenya en su apoyo al Sr. Supachai. Los Estados Unidos inicialmente no se decidían por ninguno de los dos[39], pero finalmente dieron su apoyo al Sr. Moore a causa del

respaldo de este a la idea de establecer una relación entre el comercio y las normas del trabajo. Cuando la candidatura del Sr. Abouyoub perdió fuerza, varios de sus principales apoyos se pasaron al campo del Sr. Moore. El asunto entró a continuación en un punto muerto. El Sr. Moore quizá disfrutase de una pequeña ventaja, pero esta ventaja no se podía confirmar si no se rompía el tabú general que impedía que hubiese una votación formal en la OMC.

La prolongada contienda de ese año perjudicó a la institución, al vencedor y a las posibilidades de que se iniciase una nueva ronda a corto plazo. El Sr. Ruggiero dejó el cargo el 1º de mayo de 1999 y durante los siguientes cinco meses David Hartridge dirigió la institución *ad interin*. La vacante fue "una tragedia y una farsa", según expresión de *The Economist* (1999), que observó que el bloqueo existente estaba "obstaculizando los preparativos para una gran cumbre de la OMC en Seattle en noviembre", lo que aumentaba el "riesgo creciente de que la cumbre de Seattle sea un fracaso". La publicación se sumaba así a la breve campaña de apoyo al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile José Miguel Insulza (véase el recuadro 14.2).

El compromiso se produjo cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia Surin Pitsuwan presentó a la Secretaria de Estado de los Estados Unidos Madeleine Albright una propuesta a mediados de junio (Blustein, 2009: 63 y 64). Se proponía que el Sr. Moore ocupase el puesto de 1999 a 2002, y el Sr. Supachai de 2002 a 2005. En términos puramente matemáticos, la solución de dos mandatos no renovables de tres años puede parecer salomónica pero desde una perspectiva institucional el resultado está muy lejos de ser el ideal. El Sr. Moore tomó posesión del cargo apenas unas semanas antes de la Conferencia Ministerial de Seattle, y los sentimientos encontrados que había despertado el proceso de selección no se calmaron en ese primer período. "Entre la selección del Director General y los preparativos de Seattle hubo una hostilidad constante[40]" -recordaba el Director General Adjunto Rodríguez- y los miembros del Grupo de Países Afines, en particular, plantearon muchas objeciones durante todo el tiempo. La única ventaja que dio este proceso al Sr. Moore, y aun así muy pequeña, era que al negarse la posibilidad de optar a una reelección se le daba un cierto sentimiento de libertad.

Selección de directores generales después de 1999

Las contiendas prolongadas y contraproducentes de 1994-1995 y, sobre todo, la de 1998-1999 incitaron a los Miembros a adoptar en 2002 los Procedimientos para el nombramiento de los directores generales. Estas normas establecen un proceso más formal y menos proclive a desembocar en un punto muerto. El proceso es dirigido por el Presidente del Consejo General, en consulta con los Miembros y con la asistencia de los Presidentes del Órgano de Solución de Diferencias y el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Según este procedimiento, estos tres facilitadores "tratarán de promover y facilitar el consenso entre los Miembros, y ayudar a éstos a pasar de la etapa inicial de presentación de candidatos a una decisión final sobre el nombramiento"[41], pero también permite la posibilidad de proceder a una votación en caso de que se produzca un bloqueo.

Sergio Marchi, que había pasado en 1999 de ser Ministro de Comercio del Canadá a Embajador ante la OMC, dio al desarrollo de este procedimiento de selección una gran prioridad durante su mandato como Presidente del Consejo General en 2002. Sabiendo que pasarían tres años antes de que se iniciara un nuevo proceso de selección y, por consiguiente, que no había ningún candidato declarado, ni siquiera anticipado, cuyas posibilidades pudieran ser impulsadas o interrumpidas por una serie concreta de normas, el Sr. Marchi consideró que era el momento ideal para proceder a una reforma. Consagró gran parte de su mandato a la elaboración y aprobación de una nueva serie de procedimientos. Para ello hubo que superar escollos como la adaptación de las normas a la tradición de rotación entre países desarrollados y en desarrollo y la tradición, incluso más antigua y asentada, de que los Miembros eviten las votaciones. El primer problema lo resolvió dejando la decisión en manos de los Miembros en cada campaña y el segundo recuperando la tradición de la ambigüedad constructiva del GATT/OMC.

En los procedimientos se detalla que el proceso de nombramiento se iniciará nueve meses antes de la expiración del mandato del titular del cargo y se supone que durará seis meses, dejando así un período de transición de tres meses. El calendario prevé un plazo de un mes para la presentación de candidatos. "Solamente presentarán candidatos los Miembros y con respecto a sus propios nacionales". Los candidatos presentados dispondrán a continuación de tres meses para hacer campaña por el cargo (lo que se describe de forma más diplomática en los procedimientos como "dispondrán de tres meses para darse a conocer a los Miembros y participar en debates sobre las cuestiones pertinentes a que se enfrente la Organización"). Durante este período, los candidatos se presentarán ante el Consejo General para hacer "una breve presentación incluida una exposición de lo que prevén para la OMC, a la que seguirá una sesión de preguntas y respuestas". Los candidatos defienden directamente su candidatura visitando a los embajadores en sus misiones y a los ministros de comercio en sus capitales, y se presentarán asimismo en otros entornos como las reuniones del Foro Económico Mundial en Davos.

A continuación viene un proceso que podría describirse como una votación sin votos. Los tres facilitadores celebran consultas con todos los Miembros, uno por uno, en una serie de "confesionarios" para "evaluar sus preferencias y la amplitud del apoyo con que cuenta cada candidato". La finalidad del proceso es "identificar el candidato en torno al cual puede lograrse un consenso". En cada una de las etapas se informará a los Miembros del resultado de estas consultas, y "el candidato o candidatos que tengan la menor probabilidad de generar un consenso desistirán" (el número de candidatos que se prevé que desistan en cada una de las etapas "se determinará en función del número inicial de candidatos y se dará a conocer previamente"). Las posibilidades se reducen así en las etapas sucesivas, a medida que los Miembros intentan llegar a un consenso sobre un candidato. Al final de este proceso, los facilitadores "presentará[n] el nombre del candidato que tenga la mayor probabilidad de generar un consenso y recomendará[n] su nombramiento por el Consejo General".[42]

Uno de los presidentes que formó parte de este grupo de selección en 2005 describió la experiencia. Los tres facilitadores se reúnen en el despacho del Presidente del Consejo General

sucesivamente con cada uno de los embajadores ante la OMC, en un orden determinado por una ficha de inscripción, y sondean sus preferencias para el cargo. Algunos embajadores manifestarán sus opiniones muy directamente, bien haciendo hincapié en el candidato que prefieren claramente o presentando una lista jerárquica, mientras que otros hablarán en circunloquios diplomáticos; esto exigirá posteriormente que los tres facilitadores debatan qué es lo que creen que se les ha dicho realmente. Los facilitadores procesan a continuación la información que han recibido para determinar la amplitud del apoyo de cada candidato. Esta estimación de la amplitud del apoyo no es simplemente cuestión de sumar votos, sino una evaluación cualitativa en la que se considera "la distribución de las preferencias a través de las distintas regiones geográficas y entre las categorías de Miembros generalmente reconocidas en las disposiciones de la OMC, a saber: los [países menos adelantados], los países en desarrollo y los países desarrollados".[43] Una vez que los miembros de esta troika han escuchado a todos sus homólogos, determinan qué candidato cuenta con menos apoyo, se ponen en contacto con esa persona para sugerirle de forma implícita o (en caso necesario) explícita que se retire, y a continuación inician de nuevo todo el proceso con la lista ya reducida. Como en 2005 había cuatro candidatos, tuvieron que pasar por este proceso con todos los Miembros tres veces.

Este método es una versión más formal del planteamiento adoptado en la primera campaña para el puesto de Director General. En el proceso de 1994-1995, correspondió al Presidente de las Partes Contratantes del GATT András Szepesi (Hungría) sondear a las otras delegaciones. La primera diferencia a señalar es la ampliación del órgano encargado del examen para que esté formado no solo por una persona sino por tres, eliminando así las preocupaciones que pueda despertar la posibilidad de que la persona en cuestión pueda interpretar mal, o incluso exponer mal, el reparto real de las posturas de los Miembros (como algunos pretendían que sucedió campaña de 1999). En 1994-1995, se esperaba que los dos candidatos con menos apoyo se retirarían voluntariamente una vez que el Sr. Szepesi hubiera llegado a la conclusión de que había un candidato que tenía una ventaja sustancial. No obstante, este primer proceso de selección se prolongó varios meses más de lo que hubiera sido lo ideal, y la fase más intensa duró unos cinco meses. Las cosas solo empeoraron en la siguiente carrera para el nombramiento de Director General, y si ese mismo proceso hubiese seguido siendo el único medio de seleccionar un Director General, podría haber vuelto a suceder. Por consiguiente, la segunda y más importante novedad de los procedimientos fue prever un plan B, según el cual los Miembros recurrirían a una votación si no aparecía ningún candidato de consenso. En el caso de que "el Consejo General no haya podido adoptar una decisión por consenso en el plazo previsto para el nombramiento", se estableció que "los Miembros considerarán la posibilidad de proceder como último recurso a una votación, mediante un procedimiento que se determinará en ese momento".[44] Aquí se manifiesta la ambigüedad constructiva del Sr. Marchi, pues no se dice si en esa votación sería necesaria una mayoría simple o una mayoría calificada, si la votación sería sobre la base de un voto por cada Miembro o si habría algún tipo de voto ponderado, entre otras opciones.

Los procedimientos fueron sometidos a prueba por primera vez en 2005, cuando se presentaron cuatro candidatos a ocupar el puesto. Este proceso se desarrolló con mucha más fluidez que los otros dos procesos anteriores, y todo había acabado el 26 de mayo. No se

necesitó ninguna votación. De este modo el Director General electo Pascal Lamy disponía de tres meses para hacer una transición igualmente fluida antes de entrar en funciones, lo que incluía la selección de sus directores generales adjuntos. El Sr. Lamy optó sin oposición a un segundo mandato en 2009. Cuando a finales de 2012 se inició una campaña para nombrar a su sucesor, hubo un número sin precedentes de nueve candidatos, entre ellos tres de América Latina, dos africanos y otros candidatos de Indonesia, Jordania, la República de Corea y Nueva Zelandia. Hubiera sido impracticable lanzar todo el proceso de consultas con todos los Miembros en ocho rondas sucesivas, de modo que los tres facilitadores decidieron en este caso eliminar a cuatro candidatos en la primera ronda y a tres en la segunda, reduciendo la totalidad del proceso a tres rondas de consultas.[45]

Estilos de liderazgo de los directores generales

Cada Director General es único y adopta un enfoque diferente para definir su papel y el estilo con el que procurará el logro de sus objetivos. Simplificando, se podrían definir cuatro enfoques generales: liderazgo basado en la confianza, cortar cabezas, persuasión amable y fortalecimiento institucional. Aunque la mayoría de los Directores Generales han practicado todos estos estilo en un grado o en otro, cada uno de estos puede asociarse principalmente con un Director General concreto. A continuación se presentan por orden cronológico.

El liderazgo basado en la confianza se practicó más en la etapa del GATT que en la etapa de la OMC, y encaja mejor en el primer sistema, más pequeño y homogéneo. Puede citarse a Eric Wyndham-White como principal ejemplo de liderazgo ejercido gracias a la confianza que la comunidad deposita en el Director General. Sirva de ejemplo de este estilo un incidente relatado por el Sr. Lacarte, quien describe cómo el Sr. Wyndham-White resolvió "un debate muy enconado" entre las partes contratantes:

> Nadie podía acordar nada sobre este tema particular, las opiniones estaban muy divididas y se había convocado una nueva reunión para intentar encontrar una solución. Al iniciarse la reunión, Wyndham-White se palpó el bolsillo y dijo: "Tengo aquí la solución". Todos exclamaron: "Pues venga, dila". Y él respondió: "La diré si todos se muestran de acuerdo de antemano en aceptarla". Sin excepción, todos aceptaron esa condición. Sacó un trozo de papel, lo leyó y ese fue el final del problema (Lacarte, 2011: 15).

Este enfoque del liderazgo depende tanto de la disposición de la comunidad a dejarse llevar de ese modo como de la habilidad del Director General. En los últimos años del GATT, esa disposición pudo deberse en no poca medida al modo en que el Embajador de la CE Paul Tran (véase el Apéndice Biográfico, página 655), hacía respetar las normas. El Sr. Tran era famoso por instruir a todos los nuevos embajadores sobre los "mandamientos" (véase el recuadro 14.3). Su contenido exacto variaba algo de una vez a otra, pero un tema que siempre se incluía era el mandamiento de que los embajadores honraran al Director General. Esta es una costumbre que brilló más por su incumplimiento que por su respeto en los años posteriores a que el Sr. Sutherland dejara la OMC en 1995 y a que el Sr. Tran se retirara en 1994.

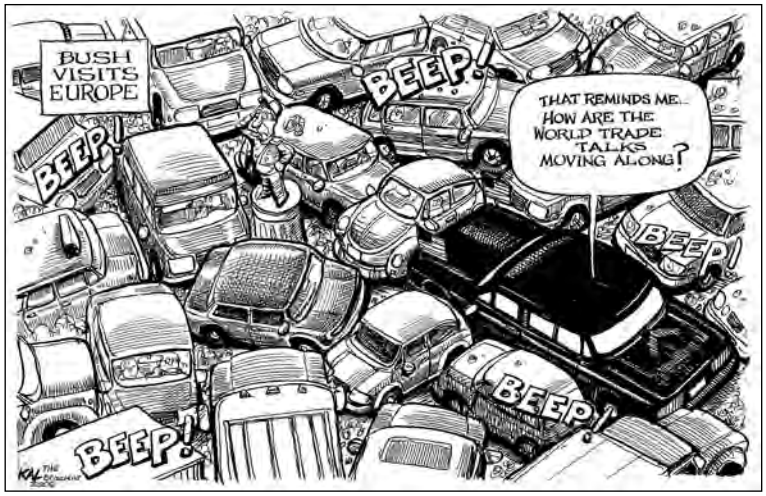
Recuadro 14.3. Los "Diez Mandamientos" del GATT y la OMC

Paul Trân Van-Thinh, también conocido por sus colegas como Paul Trân, desempeñó el cargo de Embajador de la Comunidad Europea ante el GATT entre 1979 y 1994. Se hizo famoso por enseñar a todos los nuevos embajadores ante el GATT lo que él denominaba los Diez Mandamientos. En su discurso de despedida, el 26 de enero de 1994, actualizó estos mandamientos para adaptarlos a la nueva organización que había ayudado a nacer.

1. No harás nada que ponga en peligro al Señor, el GATT/OMC, para el que no hay alternativa y sin el cual no hay salvación.
2. No discriminarás y solo crearás zonas de libre comercio y uniones aduaneras en estricta conformidad con las leyes del Señor, el GATT/OMC.
3. Arancelizarás los obstáculos arancelarios, consolidarás los aranceles resultantes y los reducirás progresivamente hasta que no quede ninguno.
4. Asegurarás unas condiciones justas de competencia tanto en el mercado interno como en el mercado mundial.
5. Administrarás las prácticas comerciales de forma transparente, a plena luz del día.
6. Otorgarás un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo mientras lo sigan siendo.
7. Te esforzarás por ampliar el dominio del Señor, el GATT/OMC, incluso cuando abarque las relaciones entre el comercio y el medio ambiente.
8. Serás tolerante y leal con los demás en todas las circunstancias, incluso en las negociaciones.
9. No harás nada por politizar la labor de la Organización, pues para que ésta viva y florezca no debe imitar la forma de actuar de las Naciones Unidas.
10. No faltarás al respeto al Director General, a quien debes honrar lo mismo que honras al Presidente del Consejo General y los miles de funcionarios de la Organización.

La comunidad del GATT de principios del decenio de 1990 estaba todavía dispuesta a tratar con un cierto grado de deferencia al Director General y a ayudarle a salir de los puntos muertos, como demuestra la evolución del Proyecto Dunkel hasta convertirse en el acuerdo final, pero es imposible imaginar que hubiera aprobado algo de esa magnitud sin haberlo visto. Aunque tomaran el proyecto de 1991 del Sr. Dunkel como punto de partida, todavía fueron necesarios tres años más de negociaciones para convertirlo en el acuerdo final. Los principales actores decidieron en el curso de estas negociaciones que necesitaban sangre nueva en el cargo de Director General. La comunidad del comercio tenía todavía confianza en el Director General en la etapa de la OMC, como demuestra la disposición de los principales Miembros a usar el "Proyecto Lamy" de mediados de 2008, de una página, como punto de partida para lo que pudo haber sido la etapa final de la Ronda de Doha (véase el capítulo 12). Estas negociaciones al final fracasaron, aunque este fracaso se pueda atribuir más a la fundamental incapacidad de los Miembros para salvar sus diferencias que a defectos del propio proyecto. Por lo que nos atañe, lo importante era que los principales actores estaban dispuestos todavía a permitir que un Director General propusiera una solución.

El Sr. Sutherland, que retomó la Ronda Uruguay donde la había dejado el Proyecto Dunkel, sirve de ejemplo de un enfoque totalmente distinto de liderazgo. La imagen que los diplomáticos de esa época utilizan para describir su estilo evoca normalmente cabezas

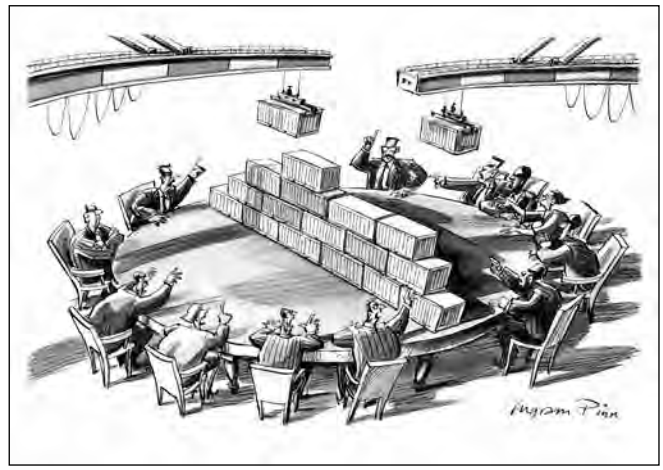


La frustración por el ritmo de avance de las negociaciones comerciales es un tema universal para los caricaturistas, sean del Reino Unido (*izquierda y abajo derecha*) o de China (*debajo*).

Publicada en 2006.
© Kevin Kallaugher/
The Economist

"Demasiado dinero, demasiada poca pesca", cartel utilizado por Oceana en una campaña en Ginebra, en 2007, para llamar la atención sobre las subvenciones a la pesca y la sobrepesca. © Oceana

Publicada en julio de 2012. © Luojie/*China Daily*



Publicada en agosto de 2008.
© Ingram Pinn/*Financial Times*

cortadas o botas de clavos. Este estilo ya fue descrito en el capítulo 2, y en la sección siguiente se ofrece otro ejemplo. El Sr. Sutherland no fue el último Director General que adoptó un planteamiento firme en el desempeño de su cargo, pero cuando sus sucesores presionaron, algunas veces se encontraron con unos Miembros más dispuestos a resistir. Por ejemplo, el Sr. Lamy reconoció que muchos Miembros de la OMC creían que había sido "un dirigente demasiado directo, demasiado exigente, demasiado voluntarioso, y que necesitamos un Director General más sutil".[46]

Si el estilo Sutherland define un extremo del espectro que va de la pasividad al activismo, el estilo del Director General Supachai Panitchpakdi define el otro extremo. "Cuando me criticaban por alguna parte de mi labor" -recordaría posteriormente el Sr. Supachai- "decían: 'No haces rodar cabezas'". Para él esta era "una forma muy bárbara de llevar las negociaciones". El papel del Director General está definido no solo por lo que los Miembros esperan de él sino también por lo que el Director General espera de los Miembros, y las tradiciones culturales y la formación académica habían inculcado en el Sr. Supachai la creencia en la armonía de los intereses de los Miembros. Consideraba que su papel era instigarles a actuar en beneficio de sus propios intereses compartidos de abrir los mercados. Más que de cortar cabezas, era partidario de

> preparar las negociaciones lo mejor posible, conseguir que la gente me hable y que hablen los unos con los otros, yendo al fondo de los temas para ver lo que realmente quieren y entonces yo podré preparar un paquete sobre el que se pueda estar satisfecho. No decir que: "Dejo esto" o "Tomo aquello".[47]

No podía aceptar la idea de que los embajadores quizá solo tuviesen en cuenta los intereses de sus propios países. El Sr. Supachai consideraba las negociaciones como "un ejercicio colectivo" en el que "todos intentamos crear algo para el mundo", y rechazaba la noción de que los países pudieran tener intereses ofensivos y defensivos.[48] Esto lo convertía en una especie de herbívoro en un sistema dominado desde hacía tiempo por los carnívoros.

Mientras que el Sr. Sutherland dotaba el cargo de Director General de gran autoridad, y el Sr. Supachai dejaba la iniciativa a la Organización y a sus Miembros, otra posibilidad era basarse en la institución y en los conocimientos técnicos de la Secretaría. El Sr. Lamy, que había crecido en el seno de un sistema en el que los Estados de Europa confiaban una creciente autoridad a una serie de instituciones regionales, consideraba naturalmente a la Unión Europea un modelo para una institución mundial como la OMC. También veía cómo los miembros de otras organizaciones internacionales dejaban una mayor iniciativa a sus secretarías. Estas instituciones se basaban menos en la iniciativa de los miembros *per se* y más en expertos imparciales, para desarrollar soluciones y elaborar textos. "El papel del Director General" -concluiría- "consiste en reforzar la parte estable del sistema, es decir, la institución".[49] Cuando el Sr. Lamy ocupó el cargo de Director General constató que había tres aspectos del procedimiento de adopción de decisiones en la OMC que obstaculizaban su función legislativa, a saber, el todo único, la norma del consenso y el proceso de negociación de acumulación progresiva (es decir, dirigido por los Miembros), pero llegó a la conclusión de

que el tercero era el que causaba mayores problemas. Por consiguiente, se esforzó por reforzar la capacidad y el papel de la institución, con la esperanza de reformar el proceso de negociación restando importancia a la Organización dirigida por los Miembros y promoviendo la capacidad de la institución para arrastrar a los Miembros.

Por eso, el estilo de liderazgo del Sr. Lamy atribuía una mayor prioridad a mejorar la capacidad de la institución y, a través de ella, la capacidad de sus Miembros. La institución tienen importantes funciones que desempeñar incluso cuando la Organización no está negociando activamente, desde la administración de los Acuerdos existentes hasta la solución de diferencias sobre su significado y su aplicación. Un claro ejemplo de este fortalecimiento de las facultades de la institución es el programa de vigilancia que la OMC adoptó durante la crisis financiera de 2009, medida que amplió su capacidad para hacer cumplir no solo la letra sino también el espíritu de los Acuerdos alentando la presión por homólogos y desalentando los retrocesos (véase el capítulo 8). El Sr. Lamy subrayó también la necesidad de poner a toda de la Secretaría bajo un solo techo y (como se verá más adelante) archivó los planes de construir un segundo edificio y favoreció la ampliación de la sede existente. Adoptó otras iniciativas que reforzaron la capacidad de la institución para realizar y publicar investigaciones y poner datos y análisis a disposición no solo de los Miembros sino también de la sociedad civil. Su atención al presupuesto de la OMC y al problema de los atrasos en las contribuciones también se enmarcan en este esquema. El Sr. Lamy, que había empezado su carrera de funcionario como inspector fiscal, asumió la labor de llamar a los ministros, o incluso a los presidentes y primeros ministros, para asegurarse de que pagaran sus atrasos. Como se verá más adelante en este capítulo, este enfoque permitió reducir la magnitud de los atrasos y dotó a la institución de unos cimientos económicos más estables. También reformó el proceso de elaboración de los presupuestos para distribuir los recursos con arreglo a las funciones. Estas medidas no bastaron para que la OMC dejara de ser una institución dirigida por los Miembros y se transformara en una institución con capacidad y mandato para dirigir el debate, pero la encaminaron en esa dirección.

Los múltiples niveles de interacción entre los directores generales y los Miembros

Todos los Directores Generales se relacionan directamente con los Miembros, pero no necesariamente de la misma forma y al mismo nivel. En la etapa del GATT, las relaciones se mantenían exclusivamente a través de los embajadores; los ministros intervenían tan pocas veces en las negociaciones y en los procesos de adopción de decisiones que promover su mayor participación fue uno de los objetivos principales de las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT (véase el capítulo 2). John Weekes tuvo una reunión con el Sr. Dunkel para presentarle sus credenciales cuando fue nombrado Embajador del Canadá ante el GATT, y en esta reunión el Director General le dijo que "su relación más importante con las partes contratantes era a través de los representantes permanentes en Ginebra porque estos eran las personas nombradas por los gobiernos para trabajar sobre cuestiones relacionadas con el GATT todo el tiempo" -recordaba el Sr. Weekes-. "Su segunda relación, y distinta de la anterior, con las partes contratantes era la que mantenía

con los funcionarios superiores en las capitales, y la tercera con personas a nivel político."[50] Aunque el Sr. Dunkel estaba dispuesto a trabajar a estos tres niveles, se sentía más cómodo relacionándose con los embajadores, y pocas veces trataba con jefes de gobierno.

Los Directores Generales de la OMC, en comparación con sus predecesores del GATT, dudaban menos en "pasar por encima de las cabezas" del cuerpo diplomático de Ginebra y llamar directamente a los ministros y, en ocasiones, a los niveles más altos. Esta es una novedad que se remonta a la administración de Sutherland pero que sus sucesores han mantenido en distinto grado. Desde el primer día en que desempeñó el cargo de Director General, el Sr. Sutherland se reunión con el Primer Ministro del Reino Unido John Major y posteriormente se reuniría con todos los dirigentes del G-7, salvo el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton. El objetivo no era negociar directamente con los jefes de gobierno o pedirles que modificaran las instrucciones que habían recibido sus negociadores, sino mejorar la información y establecer unas líneas de comunicación que el Sr. Sutherland podría más tarde activar (o amenazar con activar) en sus relaciones con los embajadores. Normalmente se aseguraba de que los embajadores estaban presentes cuando se reunía con sus jefes, y en los casos en los que (a insistencia de los presidentes o primeros ministros) el embajador quedaba excluido, el Director General se aseguraba de que fuera informado del contenido de la reunión. No obstante, cuando tácticamente era necesario, el Sr. Sutherland no dudaba en tratar a los embajadores con más aspereza.

Un episodio sucedido en los últimos días de la Ronda Uruguay ilustra el estilo adoptado por el Sr. Sutherland. El Embajador del Japón Minoru Endo se acercó al Sr. Sutherland para decirle que no podía dar su consentimiento al texto relativo a las medidas antidumping que había dado por aprobado la noche anterior en la sala verde. La aprobación anterior del Sr. Endo se basaba en la aceptación del trato por uno de los ministerios japoneses interesados, pero ahora otro ministerio planteaba objeciones. El Sr. Sutherland decidió jugar la carta de la capital y pidió al Embajador que le diera el número de teléfono del Primer Ministro. El Embajador dijo que no tenía ese número, "de modo que me quedé perplejo durante un segundo", recordaría posteriormente el Director General. Bloqueada esta maniobra, pensó en cambio en una jugada en Ginebra. "¿Sabe lo que voy a hacer ahora?", preguntó al Embajador:

> Voy a presentarme ante el Comité de Negociaciones Comerciales, y voy a decirle que la pasada noche, a las tres de la madrugada, nos pusimos de acuerdo sobre el texto relativo a las medidas antidumping. Y voy a decirles: "¿Quiere alguien levantar la mano y oponerse a él?" Y si alguien levanta la mano y se opone, voy a decir: "Bueno, esto es lo que hay, no podemos concluir la Ronda".

El Sr. Sutherland hizo lo que había dicho que haría, aunque no podía estar seguro de cómo iba a responder el Embajador. "Le miré directamente, y no se movió". *¡Bang!* golpeó el mazo del Sr. Sutherland, que "sabía que ya lo teníamos", y de esa forma se acabó la ronda.[51]

Tratar con los embajadores y al mismo tiempo mantener la capacidad de pasar por encima de sus cabezas es un "ejercicio de equilibrio muy delicado" -como observó Blackhurst

(2012: 3856)- "que algunos Directores Generales han hecho mejor que otros". Los embajadores pueden poner objeciones a esta táctica por dos motivos, no solo porque se sienten molestos ante esta forma de presión sino también porque alegan que los ministros carecen del tiempo y de los conocimientos necesarios para resolver asuntos difíciles. "Es más probable que las negociaciones tengan éxito si solo dejas al final cosas simples para que los ministros decidan" -según el Embajador de Chile Mario Matus-, "Hay que darles opciones binarias."[52] Tim Groser, de Nueva Zelandia, que desempeñó los cargos de Embajador ante la OMC y luego de Ministro de Comercio, corrobora la necesidad de calibrar las decisiones para que se adopten a nivel adecuado. En su opinión, es absurdo oír a negociadores con gran experiencia decir "[n]ecesitamos orientación política de nuestros ministros", pero luego cuando "los ministros vienen a la ciudad leen un discurso que han escrito para ellos quienes pretenden que son ellos los que necesitan orientación política". El Sr. Groser presidió una vez una reunión con los ministros de comercio y de agricultura de los cinco Miembros más grandes, "y se les pidió que definieran una fórmula para convertir los aranceles no *ad valorem* en equivalentes *ad valorem*". Tras preguntarse si "alguno de ellos entendió la pregunta, por no hablar de la respuesta", argumenta que los ministros necesitan que se les dé una base para tomar las decisiones que se esperan de ellos. "Hay que mostrarles la alternativa política, el razonamiento, las transacción que están haciendo, y si pueden ver eso, podrán adoptar una decisión."[53] El Director General es el único responsable de políticas que debe poder trabajar tanto a nivel técnico como a nivel político.

Los directores generales adjuntos y los jefes de gabinete

La principal función de los directores generales adjuntos es ayudar al Director General en las funciones que se les asignen, incluidas las de asesoramiento y mediación y la de ayudar al Director General a entender los intereses y las sensibilidades de las regiones y de los países de los que proceden (véase el anexo 2 *infra*, página 659). También administran las esferas de responsabilidad que les asigne el Director General, en las que tienen autoridad sobre los directores de las divisiones. En la administración del Sr. Lamy, por ejemplo, se atribuyó a un Director General Adjunto las divisiones encargadas de las adhesiones, los estudios económicos y la estadística, los asuntos jurídicos y las normas; a otro se le asignaron las divisiones encargadas del desarrollo, la cooperación técnica, y los exámenes de las políticas comerciales; a otro, las divisiones encargadas de la agricultura y los productos básicos, el comercio y el medio ambiente, y los servicios; y a otro, las divisiones encargadas del acceso a los mercados, las soluciones de tecnología de la información, la propiedad intelectual, la administración y los servicios generales, y los servicios lingüísticos, la documentación y la gestión de la información.[54] Al margen de estas líneas formales de responsabilidad, los distintos directores generales adjuntos asumen también la dirección de las esferas sobre las que tienen conocimientos especiales. Por ejemplo, ya hemos visto cómo en la administración Lamy la Directora General Adjunta Valentine Sendanyoye Rugwabiza promovió la Ayuda para el Comercio (véase el capítulo 5), lo mismo que el Director General Adjunto Alejandro Jara lideró el epónimo Proceso Jara de reforma del sistema de solución de diferencias (véase el capítulo 7). En la misma administración, el Director General Adjunto Harsha Vardhana Singh (véase el Apéndice Biográfico, página 653) tuvo sobre sus hombros gran parte de la

responsabilidad de las relaciones con otras organizaciones internacionales y de garantizar la coherencia en la esfera de la seguridad alimentaria (véase el capítulo 5), y el Director General Adjunto Rufus Yerxa dirigió el proyecto de renovación y ampliación del edificio de la sede de la OMC (véase *infra*).

Una tendencia bastante constante en las etapas del GATT y de la OMC ha sido la del aumento del número total de directores generales adjuntos. Aunque entre 1947 y 1967 solo había un puesto de ese tipo[55] y el cargo estuvo realmente vacante en los años que separan el término de la Ronda Kennedy el principio de la Ronda de Tokio, entre 1973 y 1993 el número se duplicó pasando a dos directores generales adjuntos. El Sr. Sutherland creó un tercer puesto durante su mandato de transición del GATT a la OMC, y el Sr. Ruggiero incrementó el número a cuatro. El número creciente de directores generales adjuntos es preocupante para algunos veteranos, que no ven con buenos ojos la proliferación de cargos ni la noción de representación regional. Los tradicionalistas prefieren que los directores generales adjuntos sean funcionarios muy cualificados cuya única relación con un país o una región se deba a la casualidad del nacimiento y que sitúe las necesidades de la institución por encima de cualquier otra consideración.

Como se ha visto antes en este capítulo, estos cargos tienden a ser desempeñados principalmente por ciudadanos de países grandes. Desde la etapa del GATT, lo habitual ha sido que uno de los directores generales adjuntos sea ciudadano de los Estados Unidos, seis de los cuales habían desempañado el cargo en el GATT o la OMC hasta finales de 2012.[56] La India ha aportado al GATT y a la OMC tres directores generales adjuntos.[57] La división del trabajo en la segunda mitad de la etapa del GATT hizo que, por lo general, los asuntos administrativos se asignaran a un director general adjunto (normalmente el de los Estados Unidos) y las negociaciones al otro. La mayoría de los mandatos fueron paralelos a los del Director General que los eligió, pero esta no es una norma inflexible. Madan Mathur, de la India, ocupó el cargo entre 1973 y 1991 en las administraciones Long y Dunkel, el Sr. Ruggiero mantuvo a tres de los seleccionados por el Sr. Sutherland y el Sr. Yerxa, de los Estados Unidos, ocupó un puesto de Director General Adjunto en las administraciones Supachai y Lamy. El Sr. Yerxa tiene el record de longevidad en la etapa de la OMC, tras desempeñar el cargo durante 11 años, pero ese record no llega al establecido por el Sr. Mathur, que lo desempeñó 18 años seguidos. Irónicamente, el Sr. Lacarte (1947-1948), un hombre cuya longevidad como líder de la comunidad de la política comercial no es probable que sea superada, es quien menos tiempo ocupó el cargo de Director General Adjunto.

El Sr. Lacarte fue también responsable de recuperar la tradición de que haya un "latino" entre los directores generales adjuntos. Esta recuperación se remonta a sus maniobras en la campaña de 1993 con el Sr. Sutherland para sustituir al Sr. Dunkel. Cuando el Sr. Lacarte decidió retirarse de la carrera:

> Hablé con el Embajador de Suiza William Rossier [véase el Apéndice Biográfico, página 651], que se encargaba de la campaña de Peter, y le dije que yo me retiraba si se acordaba que habría un nuevo puesto de Director General Adjunto para

> América Latina. William interpretó inmediatamente que yo quería ese nuevo puesto para mí, de modo que le dije que yo era candidato para Director General, pero no para Director General Adjunto, y que el Embajador de México Seade sería una buena elección. En unos pocos minutos William volvió con el acuerdo de su grupo y todos votamos por Peter Sutherland.[58]

Desde entonces, uno de los directores generales adjuntos ha procedido de un país de América Latina, ocupando ese puesto diplomáticos del Brasil, Chile, México y el Estado Bolivariano de Venezuela. Los demás nombramientos de Director General y de Director General Adjunto han seguido una pauta geográfica bastante previsible en todas las administraciones desde la del Sr. Ruggiero, procediendo uno de los directores generales adjuntos de los Estados Unidos, otro de un país europeo (Francia, Irlanda e Italia) y al menos uno de un país en desarrollo (Burkina Faso, la India, Kenya, la República de Corea, Rwanda y Tailandia). La única excepción a esta distribución regional es el Sr. Moore, que es originario de Nueva Zelandia.

El proceso de selección de los directores generales adjuntos en la etapa de la OMC se mantuvo idéntico a lo que establecía la tradición en el GATT en un sentido, es decir, que el Director General tenía la última palabra, pero también fue objeto de cambios importantes. Lo que en su momento había sido un proceso en el que los candidatos hacían campaña para un puesto o (como ilustra la anécdota anterior) aceptaban trueques de candidatos, se convirtió en un proceso en el que los candidatos pasan entrevistas para obtener el puesto. La experiencia de dos hombres que optaban a ocupar el sitio reservado a los países latinoamericanos ilustra este cambio. El Sr. Miguel Rodríguez Mendoza, que desempeñó el cargo durante la administración Moore, no era de hecho el candidato de su propio país. La República Bolivariana de Venezuela había experimentado un cambio de Gobierno y atravesaba un proceso de evolución constitucional, y el Sr. Rodríguez, que había negociado la adhesión del país al GATT, era considerado en Caracas demasiado vinculado con el anterior Gobierno. No obstante, era el candidato preferido por las capitales de los países latinoamericanos distintas de Caracas y La Habana, y también era apoyado por Washington (que previamente había promovido la candidatura del Sr. Moore). El Gobierno venezolano finalmente suavizó su postura y se sumó a los partidarios de la candidatura del Sr. Rodríguez. Cuando fue convocado a una reunión con el Sr. Moore, esta entrevista de trabajo se limitó a poco más de una pregunta: "¿Cuándo puede empezar?". Al cabo de pocos minutos el Director General Adjunto recién nombrado presidía un comité preparatorio de la inminente Conferencia Ministerial de Seattle.

Cuando Alejandro Jara ocupó el "asiento latino", la nueva administración Lamy había modificado totalmente el proceso. Durante el período en que el Sr. Lamy fue el Director General designado, anunció que los cuatro puestos de directores generales adjuntos se cubrirían mediante un proceso abierto de presentación de candidaturas e invitó a los candidatos a que dieran sus nombres al Director de la División de Recursos Humanos de la OMC antes del 10 de julio de 2005. El Sr. Jara, aunque era un diplomático con experiencia y bien relacionado que ocupaba entonces el cargo de Embajador de Chile, no supo nada del

proceso hasta que una amiga de la familia le dijo que había visto el anuncio en la página Web de la OMC. En el anuncio se indicaba que "[e]n la selección se tendrá en cuenta la necesidad de garantizar un adecuado equilibrio geográfico y de género"[59], lo que quiere decir que había toda clase de motivos para esperar que uno de los asientos estuviera reservado para un país latinoamericano. El Sr. Jara era uno de los varios candidatos latinoamericanos que fueron entrevistados para ocupar el puesto; entre los otros candidatos que fueron entrevistados cabe citar a Elbio Rosseli, del Uruguay (entonces Embajador ante Bélgica y Luxemburgo) y a Esperanza Durán, de México (entonces Directora Ejecutiva de la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional). El Sr. Lamy anunció la elección del Sr. Jara y de los otros tres directores generales adjuntos el 29 de julio, dándoles así dos meses completos para la transición antes de que comenzara su mandato el 1° de octubre.

La modificación del proceso de nombramiento de los directores generales adjuntos tuvo por efecto aumentar la independencia del Director General frente a los Miembros. El número creciente de puestos de adjunto, unido a la asociación más estrecha entre estos adjuntos y sus regiones, generó una atmósfera en la que cabía preguntarse si una determinada persona sentía mayor lealtad hacia la institución como tal (personificada en el Director General) o hacia los Miembros y regiones que le habían apoyado para ocupar el puesto. Estas preguntas parecen menos pertinentes cuando la selección de una persona está disociada de toda campaña y de todo regateo y depende más claramente del Director General.

Otro cambio que el Sr. Lamy introdujo en la maquinaria administrativa de la OMC fue la transformación del puesto de *Chef de Cabinet* (o Jefe de Gabinete). Durante la etapa del GATT, el Jefe del Gabinete era esencialmente un redactor de discursos y un facilitador, que actuaba más como secretario privado principal de un ministro que como un administrador, responsable de políticas o negociador. Normalmente el puesto se confiaba a un funcionario experimentado de la Secretaría que ya hubiese sido o fuera a ser pronto Director de una división. Esa descripción se adapta también a algunos de los que ocuparon el cargo en la etapa de la OMC, como Evan Rogerson (que desempeñó el cargo en la administración Ruggiero; véase el Apéndice Biográfico, página 651) y Patrick Low y Patrick Rata (ambos en la administración Moore; véase el Apéndice Biográfico, páginas 644 y 649). Sin embargo, a partir del período final de la Ronda Uruguay, la descripción del puesto y las calificaciones requeridas se volvieron más elásticas y fueron redefinidas por sucesivos directores generales y sus *Chefs de Cabinet*.

El Sr. Sutherland introdujo un nuevo estilo cuando se trajo a Richard O'Toole con él para ocupar el cargo. El Sr. O'Toole, que también había desempeñado el cargo de Director General Adjunto, desempeñó un papel fundamental en la campaña del Sr. Sutherland para concluir y luego asegurar la adopción de los resultados de la Ronda Uruguay. Como el Sr. Sutherland, no procedía de la comunidad del comercio y dejó la OMC después de haber hecho el trabajo. Otras dos personas que ocuparon el cargo rompieron también el molde establecido. Una de ellas fue Stuart Harbinson, que hizo un movimiento lateral desde su puesto de Representante Permanente de Hong Kong, China[60]. Llegó al puesto con una sólida experiencia y habiendo presidido una larga serie de órganos de la OMC antes de ser Presidente del Consejo General

en el crucial año 2001. Fue motivo de una cierta polémica que, durante el tiempo en que el Sr. Harbinson fue Jefe del Gabinete del Director General Supachai (2002-2005) siguiera presidiendo las negociaciones sobre la agricultura. Esto le ponía en una posición única, ya que era, junto con el Director General (que habitualmente preside el Comité de Negociaciones Comerciales), uno de los dos únicos Presidentes de la OMC que no representaba a ningún Miembro. El Sr. Harbinson permaneció como asesor especial del Sr. Lamy entre 2005 y 2007. Arancha González, que dirigió su Gabinete durante toda la administración Lamy, también se alejaba del perfil habitual de un *Chefs de Cabinet*. Como el Sr. O'Toole, vino a la OMC con su jefe, aunque en su caso ya tenía experiencia en negociaciones comerciales. La Sra. González había participado en varias negociaciones de la CE a partir de 1996 y había sido asesora del Sr. Lamy cuando era Comisario de Comercio de la CE (2002-2004). La Sra. González implantó su propio estilo, y el Director General le atribuyó facultades mucho mayores que las que habían tenido casi todos sus predecesores.

La Secretaría

Steger y Shpilkovskaya (2009: 145) calificaban al personal de la OMC como "probablemente la Secretaría más pequeña de todas las organizaciones internacionales". La OMC, que contaba en 2012 con 677 funcionarios, tenía un tamaño equivalente a menos de un tercio del de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), aproximadamente un quinto del de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y menos de un décimo del de la Organización Mundial de la Salud. No obstante, la Secretaría de la OMC era mayor que la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que contaba con 420 personas.[61] Los Miembros alaban unánimemente los conocimientos y la experiencia técnica de los funcionarios de la Secretaría. Hace tiempo que los Miembros han dejado de bromear diciendo que las funciones de la Secretaría deberían limitarse a reservar las salas y hacer café. No obstante, sigue siendo motivo de continua preocupación para algunas delegaciones la posibilidad de que si se da al personal de la Secretaría demasiado margen de maniobra, llegue a convertirse en algo así como la guardia pretoriana de la antigua Roma o los eunucos del palacio de la Ciudad Prohibida, dependiendo del punto de referencia cultural de cada uno. Esto en parte es una alabanza soterrada, pues refleja la opinión de que el conocimiento es poder y de que la Secretaría colectivamente sabe más de los temas que la mayoría de los Miembros, pero también es expresión de la preocupación de algunos Miembros por que se mantenga un equilibrio adecuado entre la autoridad de los Miembros y las facultades que atribuyen a la institución. Ningún Miembro está dispuesto a delegar soberanía en una organización internacional, y menos aún en su personal. Lo mismo que los Miembros consideran con recelo cualquier propuesta que aumente el poder del Director General, también examinan con detalle todas las propuestas de ampliar el presupuesto, la plantilla o los mandatos de la Secretaría. Si la Secretaría es pequeña, es porque los Miembros quieren que sea así.

A pesar de estas preocupaciones, los Miembros recurren mucho a la Secretaría en busca de información, análisis y orientaciones. "Los funcionarios de la Secretaría que tienen más éxito

son los que saben susurrar el consejo correcto en el oído correcto en el momento correcto" -según el negociador de los Estados Unidos Dave Shark- y los que "saben cómo facilitar el acercamiento entre las personas".[62] Su capacidad de realizar esa función depende fundamentalmente no solo de los conocimientos sustantivos del funcionario sino también de su credibilidad personal y de su discreción para saber hasta dónde se puede llegar. La clave de la relación, en palabras de un prominente delegado convertido en funcionario, es:

> que ellos confíen en ti, puedan venirte con sus secretos, y sepan que los manejarás con profesionalidad, de forma que no resulten comprometidos. Y es muy importante que también se den cuenta de que en términos profesionales sabes cuáles son los parámetros de lo que tú estás ofreciéndoles. Tú les estás ofreciendo asesoramiento sobre el contenido, sobre la legalidad de lo que están intentando hacer, sobre los antecedentes y el historial institucional que hay detrás. Les estás ayudando a decidir sobre lo que quieren y ayudándoles a hacer lo que quieren. Pero tú no tienes una agenda propia. Tú no estás intentando decirles qué es lo bueno para ellos. Eso es asunto suyo. Yo no adopto decisiones políticas por ti. Te aconsejo sobre lo que es necesario que se tenga en cuenta para tomar decisiones informadas y sobre cómo organizar una negociación.[63]

Una función de la Secretaría que merece especial atención es la relativa a los estudios económicos y la estadística. Los servicios de estadística son indispensables para ayudar a los Miembros a entender el significado de los acuerdos propuestos, respaldar a la División de Examen de las Políticas Comerciales en la preparación de sus informes y en general ofrecer una base empírica a los Miembros, a la Secretaría y al mundo exterior, que permita calibrar la situación y la dirección del sistema de comercio. Los estudios económicos son un asunto más complejo, tanto en términos sustantivos como en términos políticos. El personal investigador de la OMC es muy reducido en comparación con sus homólogos de otras organizaciones. Por ejemplo, muchas de las 2.500 personas que trabajan en la OCDE se dedican a la investigación y la Dirección de Comercio y Agricultura, por sí sola, contaba en 2012 con 120 funcionarios. En la OMC solo se dedican a la investigación 10 personas, poco más de las 6 ó 7 que lo hacían en 1997. Como en el caso de la Secretaría en general, el número reducido de funcionarios dedicados a la investigación refleja que los Miembros prefieren una institución de tamaño reducido con un mandato limitado. También es consecuencia de la preocupación por el hecho de que la objetividad pura puede ser difícil de conseguir y que, aunque los hechos y las ideas tengan una importancia fundamental en esta esfera, también pueden ser manipulados o "tergiversados" por motivos políticos.

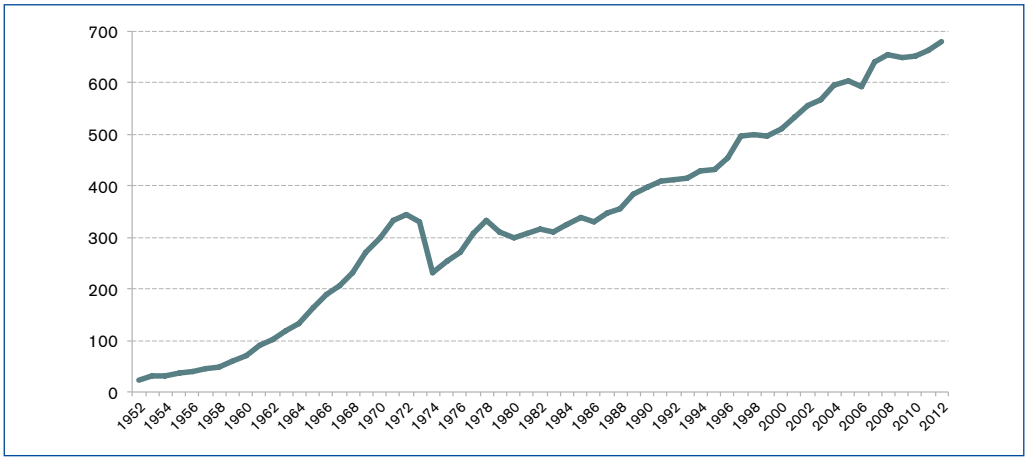
Los directores generales han adoptado diferentes enfoques con respecto a la utilización de las estadísticas y los estudios, en función de sus propios estilos de gestión y administración. El Sr. Sutherland utilizó el resultado de las investigaciones de Richard Blackhurst (véase el Apéndice Biográfico, página 632) como argumento en la Ronda Uruguay, mostrando a los políticos y a la prensa lo que el mundo se perdería si no se concluían las negociaciones y se abrían los mercados. El Sr. Supachai consideraba que la labor de investigación de la OMC era un medio de promover una cooperación más estrecha de los Miembros. Estableció la

publicación anual del *Informe sobre el Comercio Mundial* porque consideraba que "los diplomáticos deben ser educados no [solo] en el arte de la negociación ... sino en el sentido económico del comercio internacional" y "de forma que las personas sepan con toda claridad posible lo que realmente necesitan".[64] El Sr. Lamy se esforzó por mejorar la capacidad de la institución para reunir, analizar y difundir datos estadísticos y estudios económicos, en especial a través de recursos en línea como el Portal Integrado de Información Comercial (que se examina en el capítulo 15). Para él, la publicación emblemática *Informe sobre el Comercio Mundial* es "un vehículo excelente para difundir estos abundantes conocimientos y ofrecer reflexiones punteras a los colectivos interesados", que se mantiene a la vanguardia en el examen de temas de importancia para el futuro del comercio mundial, como el comercio de recursos naturales y las medidas no arancelarias".[65]

En la OMC, los investigadores deben actuar dentro de los límites de lo que los Miembros toleren. "Hemos conseguido gradualmente más independencia a lo largo del tiempo en términos de lo que podemos hacer" -según Patrick Low- "siempre que respetemos ciertas normas". El truco consiste en no dejarse llevar excesivamente por la autocensura, pero reconocer al mismo tiempo que "hay ciertas cosas con las que si empiezas a implicarte obtendrás unas reacciones muy negativas que pueden anular tu capacidad de hacer cualquier cosa". El investigador no puede ser abiertamente crítico con una política de un país concreto y "no debes elegir un tema que a ojos de alguien sea un tema de negociación, a no ser que lo hagas de una forma que aclare el tema y no se limite a señalar: 'Esta es la respuesta evidente'".[66] A los Miembros no les gusta que se les diga lo que deben hacer, pero aprecian la información y los análisis que les ayuden a identificar la naturaleza de los problemas actuales, la gama de soluciones que pueden considerarse y, al menos, unas indicaciones generales sobre las consecuencias económicas que podría tener ir por un camino o por el otro.

La plantilla de la OMC y antes la del GATT, se ha ampliado en tres fases. En el gráfico 14.1 se muestra que el tamaño de la Secretaría aumentó geométricamente desde los primeros años de la etapa del GATT, a una tasa media del 14,7% anual durante el período comprendido entre 1952 y 1972; se redujo brevemente en el período entre el final de la Ronda Kennedy y el inicio de las negociaciones activas de la Ronda de Tokio[67]; y luego aumentó aritméticamente durante los últimos años de la etapa del GATT y durante la etapa de la OMC, añadiéndose de promedio un nuevo puesto mensual aproximadamente entre 1974 y 2012. La tasa de crecimiento no cambió mucho durante la transición del GATT a la OMC. La gama de temas tratados en la nueva Organización era más amplia que la del GATT pero, como se examinó en el capítulo 2, la transición y el crecimiento correspondiente se produjeron gradualmente a lo largo de la Ronda Uruguay, y no de forma repentina al término de la misma. La Secretaría del GATT ya había asumido algunas de las nuevas responsabilidades (por ejemplo, la preparación de los informes para los exámenes de las políticas comerciales) y abordado los nuevos temas (por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios) que llegarían a distinguir a la OMC de su predecesora, de modo que el aumento de la plantilla fue progresivo, no radical.

Gráfico 14.1. Dotación de personal del GATT y de la OMC, 1952-2012



Fuente: Cálculos realizados a partir de datos de la Oficina Cantonal de Estadística de Ginebra, *Enquête sur les organisations internationales* (varios años).

La imagen del personal de la Secretaría no es igual a la que tenía en la etapa del GATT. Es cierto que los europeos siguen ocupando la mayoría de los puestos y que los puestos más elevados tienden a ser ocupados por hombres, pero ambos aspectos están cambiando. Las mujeres ejercieron mayor autoridad en la administración Lamy que en las administraciones anteriores, como lo demuestra la elección de Valentine Sendanyoye Rugwabiza, que fue la primera Directora General Adjunta, y de Arancha González, primera mujer *Chef de Cabinet*. Como se aprecia en los datos del cuadro 14.3, en 2000 la mayoría de los cargos estaban ocupados por mujeres y la proporción de mujeres aumentó ligeramente en 2011. El número de mujeres originarias de países en desarrollo aumentó especialmente, pues casi se duplicó en términos absolutos entre 2000 y 2011. Este aumento es aún más notable si se consideran únicamente los puestos de la categoría profesional[68], en la que el porcentaje de puestos ocupados por mujeres aumentó del 30,2% en 1994 al 47,3% en 2011.[69] Y aunque los grupos especiales de solución de diferencias forman parte de la organización más que de la institución, cabe señalar que también en este caso las mujeres desempeñen un papel cada vez mayor. Mientras que de 1996 a 1998 apenas el 6,8% de los integrantes de grupos especiales eran mujeres, entre 2010 y 2012 ese porcentaje pasó al 21,1%.[70]

Las nacionalidades representadas en la Secretaría también han cambiado. El Sr. Lamy se comprometió al principio de su segundo mandato a aten[erse] "a los principios de competencia profesional, mérito y diversidad", y señaló que durante su primer mandato en la OMC había aumentado "el número de nacionalidades representadas entre nuestros funcionarios, añadiendo ocho nuevas de países en desarrollo y menos adelantados".[71] Durante estos años se produjo una reducción del porcentaje de funcionarios procedentes de países desarrollados en general y de Europa en particular, aunque en 2011 los países en desarrollo eran todavía el origen de algo menos de un cuarto de todo el personal. Una circunstancia que hay que explicar es el porcentaje elevado y creciente de funcionarios de la Secretaría cuya

nacionalidad es francesa. Es normal que una parte importante del personal de cualquier organización internacional esté constituida por nacionales del país anfitrión, y en este caso se considera que Francia es algo así como un coanfitrión no oficial. La frontera entre Francia y Suiza está a muy poca distancia de la sede de la OMC, y muchos funcionarios de la Secretaría (ciudadanos franceses y expatriados de otros muchos países) hacen ese trayecto todos los días.[72] El personal de apoyo de la institución está constituido en gran medida por ciudadanos franceses; Suiza es solo la quinta fuente más importante de personal de la Secretaría. Aparte de estos dos casos especiales, los países que tienen un mayor número de nacionales trabajando en la OMC son (por orden descendente) el Reino Unido, España, los Estados Unidos, el Canadá, Italia y la India.

Cuadro 14.3. Personal de la Secretaría de la OMC, por nacionalidad y sexo, 2000 y 2011

	2000				2011			
	Hombres	**Mujeres**	**Total**	**Porcentaje**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Porcentaje**
Países desarrollados	**195**	**246**	**441**	**82,6**	**210**	**299**	**509**	**75,2**
Europa	159	216	375	70,2	175	263	438	64,7
Francia	*63*	*68*	*131*	*24,5*	*80*	*108*	*188*	*27,8*
Reino Unido	*15*	*60*	*75*	*14,0*	*17*	*52*	*69*	*10,2*
España	*14*	*15*	*29*	*5,4*	*14*	*29*	*43*	*6,4*
Suiza	*16*	*27*	*43*	*8,1*	*15*	*23*	*38*	*5,6*
Italia	*10*	*10*	*20*	*3,7*	*7*	*8*	*15*	*2,2*
Otros países de Europa	*41*	*36*	*77*	*14,4*	*42*	*43*	*85*	*12,6*
Estados Unidos	8	15	23	4,3	10	19	29	4,3
Canadá	17	8	25	4,7	16	8	24	3,5
Australia	5	5	10	1,9	5	5	10	1,5
Japón	2	1	3	0,6	2	2	4	0,6
Nueva Zelandia	4	1	5	0,9	2	2	4	0,6
Países en desarrollo	**57**	**36**	**93**	**17,4**	**98**	**70**	**168**	**24,8**
Américas	23	19	42	7,9	44	28	72	10,6
Colombia	*4*	*0*	*4*	*0,7*	*7*	*3*	*10*	*1,5*
Brasil	*1*	*3*	*4*	*0,7*	*6*	*3*	*9*	*1,3*
Argentina	*2*	*4*	*6*	*1,1*	*6*	*3*	*9*	*1,3*
Otros países de América	*16*	*12*	*28*	*5,2*	*25*	*19*	*44*	*6,5*
Asia	19	13	32	6,0	31	24	55	8,1
India	*7*	*3*	*10*	*1,9*	*10*	*3*	*13*	*1,9*
Filipinas	*2*	*4*	*6*	*1,1*	*6*	*5*	*11*	*1,6*
China	*0*	*0*	*0*	*0,0*	*4*	*6*	*10*	*1,5*
Otros países de Asia	*10*	*6*	*16*	*3,0*	*11*	*10*	*21*	*3,1*
África	15	4	19	3,6	23	18	41	6,1
Total	**252**	**282**	**534**	**100,0**	**308**	**369**	**677**	**100,0**
Porcentaje	**47,2**	**52,8**	**100,0**		**45,5**	**54,5**	**100,0**	

Fuentes: Cálculos realizados a partir de los informes anuales de la OMC de 2000 y 2012.

Como se analizó en el capítulo 5, durante la etapa del GATT técnicamente la Secretaría formaba parte del sistema de las Naciones Unidas. Estos vínculos se cortaron en los primeros años de la etapa de la OMC, de modo que la Secretaría de la nueva Organización se dotó de su propio sistema de salarios, prestaciones y pensiones. Durante algún tiempo hubo discusiones entre el personal y la Dirección sobre el nivel de los salarios, en las que personal de la OMC insistió durante breve tiempo después de que la nueva institución iniciara su funcionamiento en que su nivel salarial fuera idéntico al de otras instituciones de Bretton Woods (o lo que llaman las "organizaciones coordinadas" a efectos presupuestarios); los niveles salariales en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son considerablemente superiores a los del sistema de las Naciones Unidas. Estas demandas se acallaron cuando se estableció una fórmula en virtud de la cual la escala salarial de la OMC se basaría en un 70% en los niveles de las Naciones Unidas y en un 30% en los niveles de Bretton Woods.

Presupuesto

El presupuesto de la OMC es varias veces superior al de su predecesor, el GATT, pero a pesar de eso sigue manteniéndose muy por debajo de los presupuestos de la mayoría de las demás organizaciones internacionales. El presupuesto del GATT no alcanzó el nivel de 1 millón de dólares EE.UU. hasta 1961. A continuación subió a unos 25 millones de dólares EE.UU. en 1980 (en aquel momento estaba expresado en francos suizos) y a más de 70 millones de dólares EE.UU. en 1994.[73] Entre 2001 y 2011, el presupuesto total de la OMC pasó de 132,9 a 194,3 millones de francos suizos. En 2011, esta institución costaba aproximadamente la mitad del presupuesto administrativo de la OCDE y menos de un décimo del Banco Mundial.[74] El incremento anual medio del presupuesto de la OMC entre 2001 y 2011 fue del 4,2%. No obstante, este incremento fue inferior o superior para algunos Miembros dependiendo de su moneda. El riesgo cambiario de este sistema es soportado por los Miembros y no por la institución, de modo que la cantidad de francos suizos que debe un Miembro determinado se determina anualmente, pero la cifra puede subir o bajar en términos de dólares, euros, pesos, yenes u otras monedas. Algunos fondos especiales tienen un trato distinto; si un Miembro promete una contribución al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo en su propia moneda, el valor real recibido por el Fondo puede variar en función de las fluctuaciones del valor del franco suizo. Estas fluctuaciones pueden ser considerables, como en 2011, y cuando el valor del franco suizo sube, puede aumentar el coste real de las contribuciones de los Miembros al presupuesto general, y también disminuir el valor real de sus contribuciones al Fondo Fiduciario.

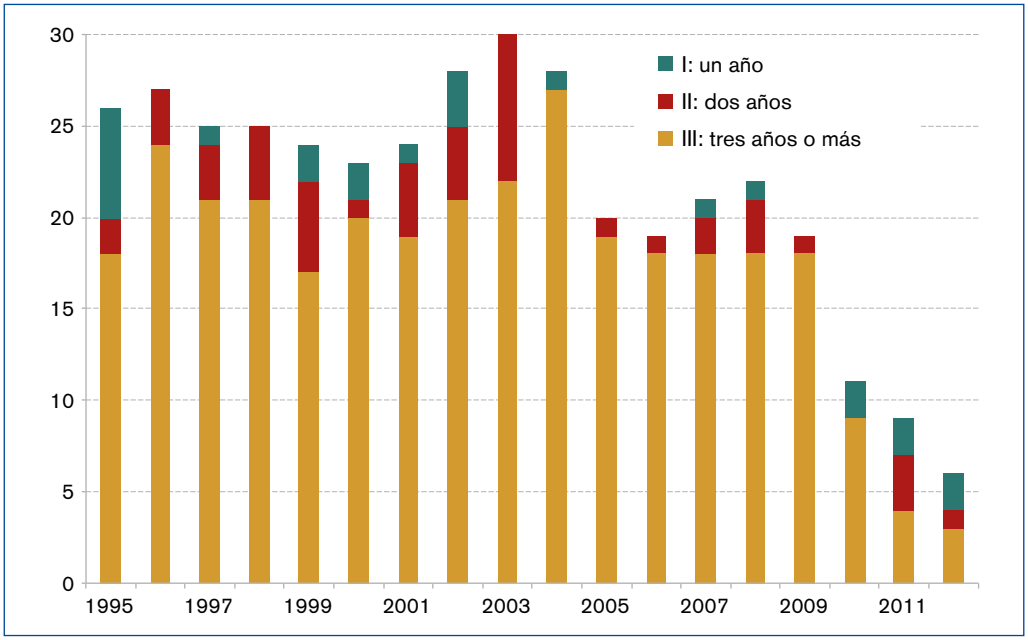
Los Miembros examinan el presupuesto escrupulosamente. Los "halcones presupuestarios" más estrictos son naturalmente los que hacen mayores contribuciones, con los Estados Unidos a la cabeza. Las cuotas de contribución de cada Miembro al presupuesto anual se establecen con arreglo a su participación en el comercio total de los Miembros de la OMC los tres últimos años para los que se disponga de datos. Al establecer las cifras se tienen en cuenta los datos sobre el comercio de mercancías (excluido el oro almacenado como reserva de valor) y servicios y los derechos de propiedad intelectual que figuren en las estadísticas sobre balanza de pagos del FMI. En el apéndice 14.1 pueden verse las contribuciones de los Miembros en 2001 y en

2011. En 2011, los ocho Miembros más grandes aportaban un poco menos de la mitad del presupuesto. Inicialmente se aplicaba a los Miembros cuya participación en el comercio fuese inferior al 0,03% una contribución mínima del 0,03%; en 1999, esa contribución se redujo a la mitad, al 0,015%. Las contribuciones presupuestarias de los Estados miembros de la UE se calculan individualmente, y no como grupo, y los cálculos se hacen con arreglo a su participación en el comercio total, y no con arreglo a la participación de la Unión Europea en el comercio extra-UE. Si se excluyera el comercio dentro de la Unión Europea de ese cálculo, la contribución colectiva de estos 27 países al presupuesto de la OMC sería mucho menor.

La adhesión de nuevos Miembros, en especial los que tienen una participación importante en el comercio, ha aliviado la carga presupuestaria de los Miembros anteriores. En 2011, por ejemplo, China, el Reino de la Arabia Saudita y el Taipei Chino aportaron el 9,5% del presupuesto total. En consecuencia, la mayoría de los demás Miembros vieron cómo sus contribuciones disminuían en términos relativos, y aumentaban menos en términos absolutos. Los únicos Miembros cuya contribución al presupuesto total aumentó entre 2001 y 2011 fueron aquellos cuya participación en el comercio mundial aumentó rápidamente en el primer decenio del siglo XXI; la mayoría de los países que responden a esa descripción eran miembros pequeños de la UE, exportadores de petróleo y economías emergentes como la India.

Algunos Miembros no pagan sus contribuciones. Este es un problema heredado de la etapa del GATT, cuando el impago de las contribuciones señaladas se convirtió en una práctica común de algunas partes contratantes que no tenían representación permanente en Ginebra, habían pasado a formar parte del GATT por sucesión y no por adhesión, o ambas cosas. Al principio de la etapa de la OMC, en 1995, hasta un quinto de los Miembros tenía atrasos; uno de cada 10 Miembros no había hecho ninguna contribución durante más de tres años. En el gráfico 14.2 se muestra el número de Miembros incluidos en cada una de las tres categorías de atrasos, basadas en la dimensión del período de impago de sus contribuciones. Estos Miembros son sometidos a sanciones que varían en función de la duración del impago. Una de las consecuencias de ser incluido en la categoría I (atraso de un año), por ejemplo, es la inhabilitación para ser designado para presidir órganos de la OMC. Las sanciones aumentan cuando un Miembro es transferido a la categoría II (por ejemplo, se suspende el acceso a la sección reservada a los Miembros en el sitio Web de la OMC) o a la categoría III (por ejemplo, se niega el acceso a la mayoría de las actividades de formación o asistencia técnica y se señala que el Miembro está en situación de inactividad cuando sus representantes hacen uso de la palabra en el Consejo General). La principal mejoría se produjo durante la administración Lamy, cuando el Director General consideró una prioridad personal conseguir que todos los Miembros pagaran sus deudas. El número total de Miembros con atrasos había llegado a un máximo de 30 en 2003 (22 de ellos durante tres o más años), pero a partir de entonces disminuyó a solo seis en 2012 (solo tres de ellos durante tres o más años). El impacto económico de estos atrasos sobre la institución es limitado, en la medida en que la mayoría de los Miembros que tienen dificultades continuas para hacer sus pagos adeudan la cantidad mínima asignada a cada Miembro (es decir, el 0,015% del total), pero los funcionarios encargados del presupuesto y los demás Miembros consideran, no obstante, una cuestión de principio importante que todos los Miembros cumplan sus obligaciones.

Gráfico 14.2. Atrasos de los Miembros en el pago de sus contribuciones a la OMC, 1995-2012



Fuente: Secretaría de la OMC.

La sede de la OMC y las relaciones con el Gobierno anfitrión

Las relaciones entre la OMC y el gobierno anfitrión se rigen por el Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética.[75] El Director General Adjunto Richard O'Toole y el Presidente de las Partes Contratantes del GATT András Szepesi representaron al GATT (que pronto sería la OMC) en las negociaciones con Berna, logrando un acuerdo que ofrecía mejores condiciones a la OMC que las que había disfrutado el GATT en virtud del acuerdo precedente. Como ejemplo de los mayores privilegios e inmunidades previstos en este acuerdo cabe citar las mayores exenciones fiscales y una disposición sobre el empleo de los cónyuges que, en ambos casos, aligeran la carga de vivir y trabajar en una de las ciudades más caras del mundo.

Un motivo por el que Suiza estaba dispuesta a ofrecer mejores condiciones a la OMC era la posibilidad de que la sede se trasladara a otro sitio. La ciudad alemana de Bonn hizo una fuerte apuesta por albergar a la OMC durante el período de transición del GATT a la OMC. Estuvieran o no interesados seriamente los Miembros por trasladarse a Bonn, esta oferta les dio mayor fuerza en sus negociaciones con el gobierno suizo. "La antigua capital de Alemania Occidental en las orillas del Rhin había quedado sin función desde la reunificación alemana", como se observa en una historia del edificio de la sede de la OMC, porque cuando el muro de

Berlín cayó la mayoría de las instituciones de la República Federal se trasladaron a la antigua capital. Bonn podía ofrecer:

> edificios, viviendas, buenas condiciones de trabajo y un sistema fiscal difíciles de superar, pero Ginebra tenía algo de lo que carecía Bonn: el entorno profesional, los conocimientos especializados acumulados y una densa relación de actividades de cooperación internacional que aseguraba los apoyos necesarios. Suiza era consciente de ello y aceptó las condiciones para mantener y aumentar esa ventaja (OMC, 2011: 11).

Gran parte de esta historia se ha dedicado a un examen de la evolución de la arquitectura institucional del sistema de comercio, pero no toda la arquitectura de la OMC es metafórica. Como su predecesor, el GATT, esta institución ocupa el Centro William Rappard (CWR), ubicado en un terreno que la Confederación Helvética donó a su ocupante original, la OIT. El edificio debe su nombre a William Emmanuel Rappard (1883-1958), diplomático suizo y profesor de historia económica. Nacido en Nueva York y educado en Europa y en los Estados Unidos, representó a Suiza en las dos guerras mundiales y en las negociaciones de paz de 1919. Se le atribuye haber convencido a los dirigentes de los "Cuatro Grandes" Aliados de que eligieran Ginebra, por encima de otras ciudades europeas, como sede de la Sociedad de Naciones y de la organización subsidiaria.

El edificio que posteriormente llevaría el nombre de Rappard tiene las líneas clásicas de una "villa" florentina, y combina la elegancia señorial con la funcionalidad. Es una estructura notablemente airosa, en la que todos los despachos tienen al menos dos ventanas que se abren hacia el exterior o hacia el patio Sur; los despachos más codiciados son los que tienen vistas al lago. Diseñado por George Épitaux e inaugurado en 1926, fue ampliado en 1937, 1938 y de nuevo en 1951. En el decenio de 1960, la OIT necesitaba un espacio de oficinas que superaba con mucho la capacidad de este sitio. La OIT archivó en 1964 los planes para una ampliación importante del sitio cuando se vio claramente que las autoridades municipales no darían su aprobación. Después de que la OIT coquetease con una oferta de Turín, que hubiera albergado toda la organización sin cargo alguno, el Gobierno Federal en Berna creó la Foundation des Immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI) para convertir Ginebra en un centro internacional. Entre sus muchos proyectos figuraba una sede más amplia para la OIT, que abandonó las instalaciones anteriores en 1975; dos años más tarde, el GATT dejó la antigua Villa le Bocage y descendió la colina para instalarse en este edificio. El CWR albergaba entonces no solo la Secretaría del GATT sino también el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la biblioteca del Instituto de Altos Estudios Internacionales.

La OMC trata su patrimonio arquitectónico y artístico de forma diferente que el GATT. Mientras que el Director General del GATT Olivier Long consideraba que todas las evocaciones del trabajo en el edificio eran "inadecuadas para sus nuevos ocupantes" y "decidió retirar" todas ellas (OMC, 2011: 11), el Sr. Lamy puso de relieve las obras que la OIT había encargado a artistas y artesanos. Cuando ocupó el cargo de Director General, la única

muestra pública de su ocupante original era "La Dignidad del Trabajo", un fresco de Maurice Denis donado por los sindicatos cristianos en 1931. A insistencia de la FIPOI, este mural siguió engalanando la escalinata principal después de la partida de la OIT. Victor do Prado (véase el Apéndice Biográfico, página 635), que presidía el Comité del Proyecto de Construcción de la OMC, se encargó de supervisar no solo la renovación y ampliación del CWR, sino también de la restauración de su patrimonio artístico. Bajo la dirección del Sr. Lamy devolvió a su lugar muchas obras que estaban almacenadas o habían quedado ocultas como resultado de anteriores obras de renovación. Entre estas se incluía un panel de cerámica Delft, realizado por Albert Hahn hijo, que reproduce en cuatro idiomas el preámbulo de la Constitución de la OIT; los murales de Gusvtave-Louis Jaulmes titulados "La alegría universal", "El trabajo en abundancia" y "Los beneficios del ocio"; un mural de Dean Cornwell, donación de la Federación Estadounidense del Trabajo, que ofrece una representación de distintas profesiones; y el "Pigmalión" del artista español Eduardo Chicharro y Agüera.

Como antes para la OIT, el CWR empezó a quedarse pequeño para la OMC. Cuando el Sr. Lamy tomó posesión de su cargo en 2005, había planes para construir un edificio adicional (llamado OMC II) en otro lugar de Ginebra, lo que hubiera significado tener a unas partes de la institución, incluidas salas de audiencia y despachos de los miembros del Órgano de Apelación, separadas del resto. El Sr. Lamy insistió en cambio en que una institución coherente necesitaba que todo el personal estuviese bajo un solo techo. Tras examinar la posible construcción de una nueva sede en algún otro sitio de Ginebra, la OMC optó en 2008 por una ampliación. La institución tuvo entonces que negociar con el Gobierno suizo para deshacer los acuerdos a que se había llegado y construir un edificio adjunto, concluir un nuevo memorando de entendimiento en que se establecieran las condiciones para construir las nuevas instalaciones y, después de que algunos miembros del Consejo Municipal de Ginebra manifestaran su preocupación por el hecho de que el proyecto perjudicaba el acceso público al parque alrededor del lago, conseguir la aprobación de los nuevos planes en un referéndum público. La OMC garantizó que el público seguiría teniendo acceso a los jardines incluso después de que se construyera una nueva valla de seguridad y que ni el lago ni los árboles resultarían afectados por el proyecto. La Secretaría hizo campaña por la ampliación abriendo sus puertas a los visitantes. Los votantes aprobaron el referéndum el 27 de septiembre de 2009, con un 61,8% de votos favorables.

La planta física de la OMC es ahora mucho más grande que la de su predecesor, el GATT. Además de ocupar la totalidad del CWR original, más el ala nueva, cuenta con un nuevo edificio de conferencias inaugurado en 1998 y construido como un anfiteatro griego. Suiza aprobó la construcción de ese centro de conferencias como parte del Acuerdo relativo a la Sede de 1995. Con el ala nueva se añadieron 12.000 metros cuadrados al CWR, superficie que equivale más o menos a la mitad de la que la OMC heredó en 1995. La renovación permitió crear un amplio atrio nuevo, aumentar el espacio dedicado a salas de reunión en el CWR y equipar las nuevas salas de reunión con tecnología de punta. Además se construyó un nuevo edificio administrativo con un restaurante que da al lago, se ampliaron las instalaciones de apoyo (imprenta, centro de datos y archivos centrales) y se creó un perímetro de seguridad alrededor de todo el recinto. El coste total del proyecto rondó los 150 millones de francos

suizos de costes directos y otros 30 a 40 millones de francos suizos aproximadamente de costes indirectos amortizados con cargo al presupuesto durante un período de siete años. La mayoría de los 150 millones de francos suizos fueron aportados por el Gobierno de Suiza mediante una donación de 70 millones de francos suizos y un préstamo de 60 millones de francos suizos a 50 años, libre de intereses, lo que representa un coste para los Miembros de 1,2 millones de francos suizos anuales). La renovación hizo que el edificio sea mucho más eficiente en términos energéticos. Por otra parte, China obsequió a la OMC con un jardín con motivos del décimo aniversario de su adhesión, el cual se finalizó en 2013.

Notas

1 La estructura institucional del sistema de la OMC incluye también el Centro de Comercio Internacional (ITC), lo que no representa ningún cambio con respecto a la etapa del GATT. La creación del Centro de Comercio Internacional data de 1964 (cuando se estableció el predecesor Centro de Información sobre el Comercio Internacional) y de 1968 (cuando el Centro adoptó su forma actual). El ITC está patrocinado conjuntamente por la OMC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

2 Una cuarta tensión sería la que se plantea dentro de la institución, ya sea a escala horizontal (es decir, entre diferentes divisiones) o con mayor frecuencia de forma vertical (es decir, entre niveles de autoridad dentro de la Secretaría). Se trata de un tema sobre el que muchos funcionarios de la Secretaría y diplomáticos, antiguos o actuales, tienen claras opiniones, pero no forma parte del alcance del presente estudio.

3 Entrevista del autor con el Sr. Matus, 23 de enero de 2013.

4 Estas cifras pueden ajustarse más para tener en cuenta el hecho de que gran parte del personal de la OMC y de las misiones es personal de apoyo. Si se cuentan exclusivamente las personas que desempeñan servicios profesionales, cuyo centro básico o primario de atención es la política comercial per se, el tamaño total de la comunidad de la OMC en Ginebra probablemente oscile entre 500 y 700 personas.

5 Información facilitada por la OMC.

6 Entrevista del autor con el Sr. Harbinson, 24 de enero de 2013.

7 *Ibid*.

8 Datos de 2011. Cálculos realizados a partir de datos del Banco Mundial, que pueden consultarse en: http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL (población), http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD (PIB) y http://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD (exportaciones).

9 Cabría especular que el porcentaje de puestos del Órgano de Apelación y de director general adjunto correspondiente a estos ocho Miembros podría ser incluso superior si China hubiese sido Miembro de la OMC durante los 18 años de este período, en lugar de solo 12.

10 Correspondencia del autor con el Sr. Harbinson, 30 de enero de 2013.

11 Entrevista realizada por Gabrielle Marceau, disponible en: www.wtocreation.org/en/videos?video=30495229.

12 Además de los ya mencionados, los demás Miembros que no han presidido ningún órgano de la OMC entre 1995 y 2012 son: Albania; Antigua y Barbuda; Arabia Saudita, Reino de; Armenia; Bahrein, Reino de; Belice; Benin; Bolivia, Estado Plurinacional de; Botswana; Brunei Darussalam; Bulgaria; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camboya; Camerún; Chad; Congo; Croacia; Djibouti; Dominica; ex República Yugoslava de Macedonia; Fiji; Gambia; Georgia; Granada; Guinea; Guinea-Bissau; Guyana; Haití; Islas Salomón; Jordania; Liechtenstein; Luxemburgo; Macao, China; Madagascar; Malawi; Maldivas; Malí; Malta; Mauritania; Montenegro; Mozambique; Myanmar; Nepal; Níger; Omán; Papua Nueva Guinea; Qatar; República Centroafricana; República Democrática del Congo; República de Moldova; República Kirguisa; Rwanda; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Samoa; Sierra Leona; Sri Lanka; Suriname; Swazilandia; Tanzanía; Togo; Tonga; Ucrania; y Vanuatu.

13 Entrevista con el autor.

14 Estos factores hacen posible, pero no inevitable, que un Miembro sea activo; las misiones del Taipei Chino y de Macao, China, se encuentran en circunstancias similares a las de Hong Kong, China, pero son mucho menos activos en el desempeño de las funciones de presidente de comités.

15 Entrevista del autor con el Sr. Pérez Motta, 24 de septiembre de 2012.

16 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

17 *Ibid.*

18 Entrevista del autor con el Sr. Saborío, 28 de septiembre de 2012.

19 Además de la India, el Grupo incluía a Cuba, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malasia, el Pakistán, la República Dominicana, Sri Lanka, Tanzanía, Uganda y Zimbabwe.

20 Véase *Organización de las negociaciones previstas en la Declaración Ministerial de Doha*, documento TN/C/W/2 de la OMC, de 29 de enero de 2002, página 1.

21 *Ibid.*, página 2.

22 *Ibid.*

23 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

24 Entrevista del autor con el Sr. Pérez Motta, 24 de septiembre de 2012.

25 Entrevista del autor con el Sr. Valles, 29 de septiembre de 2012.

26 Esta es una norma desarrollada en 2009, año en que el Embajador Mario Matus, de Chile, presidió el Consejo General. De no ser por esa norma, el Presidente de la Conferencia Ministerial habría sido con frecuencia, por defecto, el Ministro de Comercio de Suiza. La otra posibilidad hubiera sido atribuir ese cargo al Director General, algo por lo que los embajadores prefirieron no optar.

27 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

28 *Ibid.*

29 Entrevista del autor con el Sr. Harbinson, 24 de enero de 2013.

30 Entrevista del autor con el Sr. Moore, 20 de febrero de 2013.

31 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 2.

32 Véase *Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética*, documento WT/GC/1 de la OMC, de 17 de mayo de 1995.

33 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

34 Antes de 1965, cuando se creó el cargo de Director General, el título del Sr. Wyndham-White era de Secretario Ejecutivo; el título del puesto de Director General Adjunto era Secretario Ejecutivo Adjunto.

35 Entre 1948 y 1994, hubo un monarca en Tailandia y dos en Dinamarca, el Japón, los Países Bajos y el Reino Unido.

36 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 3.

37 Citado en Nash (1994).

38 La imparcialidad que los Estados Unidos muestran a veces durante las primeras etapas del proceso de selección del Director General puede ser más aparente que real, ya que con frecuencia se considera que es una desventaja para un candidato que se piense que es cercano a Washington. Por eso, los candidatos quizá prefieran que los Estados Unidos no muestren realmente su apoyo hasta las etapas finales de la campaña.

39 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

40 Entrevista del autor con el Sr. Rodríguez Mendoza, 26 de septiembre de 2012.

41 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 1.

42 *Ibid*., página 3.

43 Citado en Nombramiento del próximo Director General: Continuación del proceso - Reunión informal del Consejo General a nivel de Jefes de Delegación, documento JOB/GC/39 de la OMC, de 19 de marzo de 2013, página 3.

44 Véase *Procedimientos para el nombramiento de los directores generales*, documento WT/L/509 de la OMC, de 20 de enero de 2003, página 3.

45 Véase *Nombramiento del próximo Director General: Continuación del proceso - Reunión informal del Consejo General a nivel de Jefes de Delegación*, documento JOB/GC/39 de la OMC, de 19 de marzo de 2013.

46 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

47 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012.

48 *Ibid*.

49 Entrevista del autor con el Sr. Lamy, 28 de septiembre de 2012.

50 Entrevista del autor con el Sr. Weekes, 19 de diciembre de 2012.

51 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland, 18 de enero de 2013.

52 Correspondencia del autor con el Sr. Matus, 23 de enero de 2013.

53 Entrevista del autor con el Sr. Groser, 22 de marzo de 2013.

54 Algunos directores dependen directamente del Director General. En la administración del Sr. Lamy, por ejemplo, los directores que dependían directamente del Director General eran los que estaban al frente del Gabinete del Director General, de la División del Consejo y del Comité de Negociaciones Comerciales, de la División de Recursos Humanos, el director de la Oficina de Auditoría Interna y de la División de Información y de Relaciones Exteriores.

55 Obsérvese que antes de 1965 los puestos superiores en el GATT se titulaban Secretario Ejecutivo y Secretario Ejecutivo Adjunto.

56 Los Directores Generales Adjuntos de los Estados Unidos durante la etapa del GATT fueron: Gardner Patterson (1973-1980), William Kelly (1980-1986) y Charles Carlisle (1986-1993). Warren Lavorel (1993-1999) ocupaba el cargo durante la transición del GATT a la OMC y fue seguido por Andrew Stoler (1999-2002) y Rufus Yerxa (2002-2013).

57 Además del Sr. Mathur, los Directores Generales Adjuntos de la India en las etapas del GATT y la OMC fueron Anwarul Hoda (1993-1999) y Harsha Vardhana Singh (2005-2013).

58 Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte, 18 de febrero de 2013.

59 El texto del anuncio de la vacante, de 27 de junio de 2005, se puede consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/vacan_s/vn_s/ddg_vacancy_s.pdf.

60 El título de "Embajador" está reservado a los Miembros que son países independientes.

61 Cálculos realizados a partir de los datos disponibles en los sitios Web de las respectivas organizaciones.

62 Entrevista del autor con el Sr. Shark, 23 de enero de 2013.

63 Correspondencia del autor con el Sr. Mamdouh, 7 de enero de 2013.

64 Entrevista del autor con el Sr. Supachai, 27 de septiembre de 2012. El Sr. Supachai tomó como modelo de esta publicación anual de la OMC la publicación también anual de la UNCTAD *Informe sobre el Desarrollo Mundial.*

65 Entrevista del autor con el Sr. Jara, 26 de marzo de 2013. El Sr. Jara cita al Sr. Lamy.

66 Entrevista del autor con el Sr. Low, 27 de septiembre de 2012.

67 La Ronda de Tokio se inició formalmente en 1972, pero las negociaciones no fueron muy activas antes de 1974.

68 Los puestos profesionales, se definieron en el sistema del GATT (sobre la base de las clasificaciones de las Naciones Unidas) como los puestos de las categorías P1 a D2, y en el sistema de la OMC, como los grados 6 a 12.

69 Cálculos facilitados por la OMC.

70 Cálculos del autor a partir de datos compilados por WorldTradeLaw.net y que se pueden consultar en: www.worldtradelaw.net/dsc/database/panelistgender1.asp.

71 Declaración ante el Consejo General de 29 de abril de 2009, que se puede consultar en: www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/tnc_chair_report_29apr09_s.htm.

72 Obsérvese que aunque una gran parte del personal de la Secretaría de la OMC vive en Francia, y en especial los que desempeñan cargos auxiliares, los diplomáticos destinados en las misiones normalmente viven en Suiza.

73 Cálculos realizados a partir de datos de Yi-chong y Weller (2004: 89).

74 Cálculos realizados a partir de datos publicados en los sitios Web de estas dos organizaciones.

75 Véase el *Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Confederación Helvética*, documento WT/GC/1 de la OMC, de 17 de mayo de 1995.

Apéndice 14.1. Contribuciones de los Miembros al presupuesto de la OMC, 2001 y 2011

	2001		2011	
	Francos suizos	Porcentaje	Francos suizos	Porcentaje
Estados Unidos	20 773 599	15,631	24 135 946	12,422
Alemania	12 912 564	9,716	17 207 208	8,856
China	–	–	13 363 954	6,878
Japón	9 519 627	7,163	9 643 109	4,963
Reino Unido	7 962 039	5,991	9 406 063	4,841
Francia	7 663 014	5,766	8 722 127	4,489
Italia	6 244 971	4,699	7 268 763	3,741
Países bajos	4 571 760	3,440	6 281 719	3,233
Canadá	5 172 468	3,892	5 869 803	3,021
Corea Republica de	3 387 621	2,549	5 216 955	2,685
Hong Kong China	4 791 045	3,605	5 110 090	2,630
España	3 291 933	2,477	5 084 831	2,617
Bélgica	3 686 646	2,774	4 731 205	2,435
Singapur	3 059 358	2,302	4 278 486	2,202
México	2 607 498	1,962	3 604 265	1,855
Taipei Chino	–	–	3 248 696	1,672
India	1 100 412	0,828	2 933 930	1,510
Suiza	2 154 309	1,621	2 607 506	1,342
Suecia	2 049 318	1,542	2 556 988	1,316
Austria	2 022 738	1,522	2 461 781	1,267
Australia	1 717 068	1,292	2 312 170	1,190
Irlanda	1 265 208	0,952	2 308 284	1,188
Malasia	1 946 985	1,465	2 242 222	1,154
Arabia Saudita Reino de la	–	–	2 183 932	1,124
Tailandia	1 503 099	1,131	2 075 124	1,068
Polonia	944 919	0,711	2 040 150	1,050
Brasil	1 391 463	1,047	1 985 746	1,022
Emiratos Árabes Unidos	708 357	0,533	1 981 860	1,020
Dinamarca	1 330 329	1,001	1 896 368	0,976
Turquía	1 113 702	0,838	1 836 135	0,945
Noruega	1 231 983	0,927	1 740 928	0,896
Republica Checa	707 028	0,532	1 534 970	0,790
Indonesia	1 234 641	0,929	1 472 794	0,758
Finlandia	944 919	0,711	1 259 064	0,648
Hungría	526 284	0,396	1 257 121	0,647
Sudáfrica	749 556	0,564	1 088 080	0,560
Grecia	437 241	0,329	983 158	0,506
Portugal	826 638	0,622	981 215	0,505
Israel	736 266	0,554	880 179	0,453
Luxemburgo	394 713	0,297	818 003	0,421
Ucrania	–	–	790 801	0,407

	2001		2011	
	Francos suizos	Porcentaje	Francos suizos	Porcentaje
Filipinas	881 127	0,663	749 998	0,386
Chile	445 215	0,335	730 568	0,376
Venezuela República Bolivariana de	445 215	0,335	722 796	0,372
República Eslovaca	283 077	0,213	705 309	0,363
Argentina	709 686	0,534	691 708	0,356
Rumania	241 878	0,182	681 993	0,351
Viet Nam	–	–	681 993	0,351
Nigeria	295 038	0,222	637 304	0,328
Kuwait Estado de	287 064	0,216	598 444	0,308
Egipto	360 159	0,271	551 812	0,284
Nueva Zelandia	385 410	0,290	460 491	0,237
Colombia	337 566	0,254	411 916	0,212
Qatar	83 727	0,063	396 372	0,204
Angola	81 069	0,061	388 600	0,200
Eslovenia	235 233	0,177	374 999	0,193
Pakistán	260 484	0,196	359 455	0,185
Marruecos	216 627	0,163	351 683	0,181
Bulgaria	131 571	0,099	334 196	0,172
Croacia	205 995	0,155	328 367	0,169
Perú	196 692	0,148	310 880	0,160
Lituania	–	–	275 906	0,142
Omán	139 545	0,105	275 906	0,142
Túnez	183 402	0,138	242 875	0,125
Bangladesh	136 887	0,103	200 129	0,103
Ecuador	122 268	0,092	192 357	0,099
Estonia	82 398	0,062	188 471	0,097
Bahrein Reino de	99 675	0,075	184 585	0,095
Panamá	175 428	0,132	169 041	0,087
República Dominicana	159 480	0,120	163 212	0,084
Costa Rica	126 255	0,095	159 326	0,082
Letonia	67 779	0,051	157 383	0,081
Jordania	94 359	0,071	149 611	0,077
Macao China	85 056	0,064	149 611	0,077
Cuba	71 766	0,054	141 839	0,073
Guatemala	79 740	0,060	137 953	0,071
Sri Lanka	127 584	0,096	137 953	0,071
Chipre	91 701	0,069	134 067	0,069
Côte d'Ivoire	98 346	0,074	112 694	0,058
Trinidad y Tabago	62 463	0,047	112 694	0,058
Honduras	50 502	0,038	101 036	0,052
El Salvador	69 108	0,052	95 207	0,049
Kenya	69 108	0,052	95 207	0,049
Islandia	59 805	0,045	91 321	0,047
Ghana	46 515	0,035	89 378	0,046
Uruguay	90 372	0,068	83 549	0,043

	2001		2011	
	Francos suizos	**Porcentaje**	**Francos suizos**	**Porcentaje**
Jamaica	79 740	0,060	79 663	0,041
Malta	66 450	0,050	77 720	0,040
Paraguay	99 675	0,075	77 720	0,040
Brunei Darussalam	61 134	0,046	73 834	0,038
Camerún	38 541	0,029	71 891	0,037
Camboya	–	–	69 948	0,036
Botswana	51 831	0,039	64 119	0,033
República Democrática del Congo	33 225	0,025	62 176	0,032
Mauricio	58 476	0,044	60 233	0,031
Tanzanía	35 883	0,027	60 233	0,031
ex República Yugoslava de Macedonia	–	–	56 347	0,029
Bolivia Estado Plurinacional de	35 883	0,027	54 404	0,028
Congo	34 554	0,026	54 404	0,028
Albania	19 935	0,015	50 518	0,026
Georgia	21 264	0,016	48 575	0,025
Zambia	29 238	0,022	48 575	0,025
Liechtenstein	37 212	0,028	46 632	0,024
Chad	19 935	0,015	44 689	0,023
Namibia	41 199	0,031	42 746	0,022
Nicaragua	23 922	0,018	42 746	0,022
Gabón	47 844	0,036	40 803	0,021
Myanmar	43 857	0,033	40 803	0,021
Senegal	31 896	0,024	40 803	0,021
Mozambique	19 935	0,015	38 860	0,020
Moldova República de	–	–	34 974	0,018
Uganda	25 251	0,019	34 974	0,018
Papua Nueva Guinea	51 831	0,039	33 031	0,017
Todos los demás Miembros*	19 935	0,015	29 145	0,015
Total	**132 900 000**	**100,000**	**194 300 000**	**100,000**

Fuentes: Cálculos realizados a partir de los datos presupuestarios de la OMC que se pueden consultar en: www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/past_contr_s.htm y www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/contrib_s.htm.

Nota: * En 2011, la contribución señalada a cada uno de los siguientes Miembros fue de 29.145 francos suizos, o un 0,015% del presupuesto total: Antigua y Barbuda; Armenia; Barbados; Belice; Benin; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Djibouti; Dominica; Fiji; Gambia; Granada; Guinea; Guinea Bissau; Guyana; Haití; Islas Salomón; Lesotho; Madagascar; Malawi; Maldivas; Malí; Mauritania; Mongolia; Nepal; Níger; República Centroafricana; República Kirguisa; Rwanda; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Sierra Leona; Suriname; Swazilandia; Togo; Tonga y Zimbabwe. Para la mayoría de ellos el porcentaje de contribución era el mismo en 2001.