

# CAPÍTULO IV

## Coherencia y coordinación con las organizaciones intergubernamentales

144. La OMC fue concebida como una organización internacional independiente, llamada a anunciar -en palabras de la Declaración de Marrakech de 1994- “una nueva era de cooperación económica mundial”. En este sentido, la OMC fue la primera organización internacional posterior a la Guerra Fría. El ambicioso objetivo de desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero, con vocación de universalidad, parecía dejar atrás los anteriores conflictos teóricos acerca de la forma de organizar la actividad económica mundial en el plano intergubernamental.

145. El comienzo de una era más intensa de “globalización” hacía más patente la necesidad de un sistema de esa naturaleza. La innovación tecnológica en las esferas del transporte y las comunicaciones y el extraordinario desarrollo de los mercados financieros mundiales han difuminado cada vez más la diferencia entre lo “interno” y lo “externo”. Esas tendencias reducen la importancia de las fronteras como obstáculos naturales al comercio. En este contexto, puede considerarse que la globalización es el proceso mediante el que el mundo se “internaliza” en la vida cotidiana de los países y las sociedades.

146. La necesidad de codificar y desarrollar progresivamente normas positivas de cooperación se ha hecho evidente. El impulso positivo para la negociación de esas normas radica en los “beneficios de la coordinación” que se derivan de la evitación de los daños que la actuación unilateral y no coordinada de los gobiernos nacionales puede producir. Este es el telón de fondo de la transformación del GATT en la OMC. El ámbito jurídico de la OMC es considerablemente mayor que el del GATT. No obstante, no abarca, ni puede abarcar, todas las esferas de política general que afectan al comercio y a las inversiones internacionales. Por consiguiente, es necesaria la “coordinación horizontal” con otras organizaciones intergubernamentales.

147. El presente capítulo se dedica a esta cuestión, que merece la pena examinar porque la segunda mitad del decenio de 1990 y el comienzo del siglo XXI se han caracterizado por un entorno político muy distinto del que llevó a la conclusión de la Ronda Uruguay. Se trata de un entorno en el que una lógica de fragmentación y conflicto lo impregna todo y en el que las cuestiones relativas a la equidad de las normas en la distribución de los “beneficios de la cooperación” generados por la OMC están constantemente presentes. Hay, por consiguiente, una tendencia a la reducción del espacio político para la cooperación económica.

### **A. LA OMC ESTÁ DOTADA DE LOS INSTRUMENTOS NECESARIOS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

148. La coherencia y la coordinación de la OMC con otras organizaciones intergubernamentales han de entenderse a la luz del ámbito y las funciones de la Organización (artículos II y III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC). El marco jurídico general de este análisis está constituido por los artículos III, V y VIII del Acuerdo de Marrakech. El artículo VIII es el fundamento de la personalidad jurídica de la OMC. El artículo V faculta al Consejo General para concertar acuerdos apropiados de cooperación con otras organizaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. El párrafo 5 del artículo III hace referencia a una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial y, por ende, a la cooperación de la OMC, según proceda, con el FMI y el Banco Mundial. La OMC fue creada como una organización intergubernamental *sui generis*; no es un organismo especializado de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista institucional, ha sido la Organización que ha sucedido al GATT, el cual, debido a sus orígenes, derivados de la Conferencia de 1948 de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, era de facto un organismo especializado de las Naciones

Unidas. Por ello, el establecimiento de la OMC en 1995 fue acompañado de un intercambio de cartas entre los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas y la OMC para hacer posible una transformación ordenada. Esas cartas establecieron vínculos de cooperación entre las dos organizaciones internacionales cuando éstas dejaron de tener una vinculación institucional oficial.

149. Desde el punto de vista jurídico, hay una vinculación fundamental entre la Carta de las Naciones Unidas y el sistema de la OMC que merece la pena recordar. El apartado (c) del artículo XXI del GATT de 1994 trata de las excepciones relativas a la seguridad y, en consecuencia, de la posibilidad de sanciones económicas. Esta disposición establece que no puede impedirse a los Miembros de la OMC “la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ellos contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales”. El hecho de que las Naciones Unidas y la OMC sean dos organizaciones internacionales distintas y de que sus miembros no sean los mismos explica la autonomía del Consejo General de la OMC para establecer acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales. En el ámbito de los vínculos de cooperación entre la OMC y las Naciones Unidas, las interacciones fundamentales son las que existen con la UNCTAD, que tiene reconocida la condición de observador en casi todos los órganos de la OMC.

150. Aparte del caso de la UNCTAD, las decisiones relativas a los acuerdos de cooperación con otras organizaciones internacionales y a la concesión a esas organizaciones de la condición de observador se basan en la contribución que dichas organizaciones pueden hacer a las actividades de la OMC. Es el caso de la OMPI (de conformidad con el artículo 68 del Acuerdo sobre los ADPIC), dada su competencia técnica y sus responsabilidades en materia de propiedad intelectual. En la esfera de los servicios, la

OMC tiene un acuerdo de cooperación con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (artículo XXVI del AGCS). Un acuerdo con la *Oficina Internacional de Epizootias (OIE)* (que tiene la condición de observador en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) se basa en las complementariedades funcionales con esa organización. Lo mismo puede decirse de la colaboración de la Organización Mundial de Aduanas en la labor de los Comités de Normas de Origen y de Valoración en Aduana.

151. La cooperación puede ser intensa cuando hay un reconocimiento jurídico mutuo de la pertinencia de la “coordinación horizontal”. Tal es el caso de la relación del FMI y la OMC en los casos en los que los problemas de balanza de pagos llevan a los Miembros de la OMC a adoptar medidas que restringen el comercio. En consecuencia, los acuerdos entre el FMI y la OMC (véase más adelante) prevén la participación del Fondo en las consultas que lleva a cabo el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC, en consonancia con la práctica anterior del GATT.

152. En cambio, los elementos de cooperación pueden ser bastante débiles a consecuencia de decisiones que definen claramente las diferencias jurisdiccionales y los límites entre organizaciones internacionales. Tal es el caso de las normas fundamentales del trabajo. En la Declaración de Singapur de 1996, los Ministros manifestaron de forma inequívoca que la OIT “es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas”, y se limitaron a tomar nota de que “las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”.

153. En el caso del comercio y el medio ambiente hay referencias a su vinculación en los textos jurídicos de la Ronda Uruguay. En consecuencia, hay elementos de cooperación entre las Secretarías de la OMC y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que se han extendido más

recientemente a las Secretarías de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA). La intensificación de la cooperación horizontal dependerá de las conclusiones de las negociaciones previstas en la Ronda de Doha, en la que se examinan las relaciones entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA.

**154. La pauta para la concesión de la condición de observador a organizaciones internacionales y para la concertación de acuerdos de cooperación es la contribución que la “coordinación horizontal” puede ofrecer a las actividades de la OMC. Esta es la razón por la que la concesión de la condición de observador no es automática, difiere según las diferentes funciones de los diversos órganos de la OMC, y se basa en las complementariedades funcionales.**

## **B. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN A NIVEL PRÁCTICO**

155. Recientemente, la cooperación con otras organizaciones intergubernamentales se ha centrado especialmente en ayudar a la OMC a cumplir sus obligaciones en el contexto de las dificultades especiales a que se enfrentan los países en desarrollo.

156. Un ejemplo de ello es un nuevo fondo, denominado “Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio”, que otorgará subvenciones y ayuda financiera para los proyectos de asistencia técnica para ayudar a formular y aplicar normas internacionales en materia de inocuidad de los alimentos y preservación de los vegetales y salud de los animales. Establecido en 2002 por el Banco Mundial y la OMC, este Servicio, en cooperación con otras organizaciones internacionales (FAO, OMS, OIE, Codex Alimentarius), será administrado por la OMC. Su objetivo es situar a los países en desarrollo en una posición más fuerte para que puedan beneficiarse del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosani-

tarias y mejorar de esa forma las perspectivas de comercialización de sus exportaciones de productos alimenticios.

157. Otro ejemplo significativo de “coordinación horizontal” es el “Plan de Acción” resultante de la Conferencia Ministerial de Singapur de 1996 para abordar los problemas comerciales específicos de los países menos adelantados, y que llevó, en 1997, al establecimiento del “Marco Integrado” de cooperación entre las secretarías de varias organizaciones intergubernamentales.

158. El Marco Integrado constituye un interesante ejemplo de “coordinación horizontal”. En la actualidad es una iniciativa internacional mediante la cual el Banco Mundial, el Centro de Comercio Internacional (CCT), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) combinan sus esfuerzos con los de los países menos adelantados (PMA) y los donantes. El acuerdo facilita una respuesta coordinada de esas organizaciones -cada una en su esfera de competencia- a las necesidades en materia de asistencia relacionada con el comercio y creación de la capacidad identificadas por los propios países menos adelantados. No obstante, se trata de una iniciativa compleja que inicialmente tardó algo en despegar y que hasta la fecha sólo se ha aplicado de forma amplia a un número relativamente escaso de países. Hay grandes esperanzas de que el sistema resulte, a largo plazo, un instrumento eficaz, orientado a los resultados, en la lucha contra la pobreza. Asimismo hay que esperar que los donantes, los organismos y los gobiernos de los propios países destinatarios sigan poniendo de manifiesto el grado necesario de adhesión a la iniciativa.

### C. LA BÚSQUEDA DE LA COHERENCIA EN EL HORIZONTE POLÍTICO

159. Como se ha indicado al comienzo del presente capítulo, el contexto político general que llevó a la conclusión de la Ronda Uruguay se caracterizaba por la conciencia de las tendencias y tensiones mundiales y la predisposición a responder a ellas mediante la cooperación internacional. La Declaración Ministerial de 1994 sobre la contribución de la OMC al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial se refiere a un aspecto problemático de esa conciencia. En la Declaración se señalan las dificultades para la liberalización del comercio que tienen orígenes ajenos a la esfera del comercio y que no es posible resolver a través de medidas adoptadas en la sola esfera comercial, y se hace referencia, en particular, a las vinculaciones evidentes que hay entre comercio, tipos de cambio y condiciones financieras. La Declaración destaca también la interacción, cada vez mayor, entre las políticas económicas de los distintos gobiernos a medida que avanza la globalización de la economía mundial.

160. De ello se infiere que es importante mantener y desarrollar la cooperación de la OMC con las organizaciones intergubernamentales responsables de las cuestiones monetarias y financieras. El párrafo 5 del artículo III del Acuerdo de Marrakech invitó al Director General de la OMC a establecer acuerdos con el FMI y el Banco Mundial.

161. Los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial fueron negociados y concertados en 1996. Desde el punto de vista de la OMC, uno de los objetivos básicos era elevar el *locus standi* de una organización *sui generis* sin precedentes a un nuevo nivel en las cuestiones relacionadas con la gestión de la economía mundial. En resumen, la idea era que la OMC no hubiera de adoptarse, de forma subordinada, a las políticas del FMI y del Banco Mundial, sino que incor-

porara, mediante la “coordinación horizontal”, su programa a los de las dos poderosas organizaciones intergubernamentales ya existentes.

162. Desde el punto de vista práctico, los acuerdos imponen a las tres instituciones una obligación general de mantener consultas. Además, permiten la asistencia de la Secretaría de la OMC en calidad de observador a las reuniones del Directorio Ejecutivo del Fondo y de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial cuando el orden del día incluya el debate de cuestiones comerciales o la formulación de políticas en asuntos comerciales. Los acuerdos establecían de hecho un cierto grado de reciprocidad en los procedimientos de celebración de consultas y de concesión de la condición de observador entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial, con el propósito de garantizar la adopción de políticas coherentes y que se apoyaran mutuamente. Dicho de otro modo, las “condiciones” impuestas por el FMI y el Banco Mundial no sólo deben apoyar las obligaciones en el marco de la OMC, sino que han de ser compatibles con ellas, puesto que pueden ser impugnadas de conformidad con el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

163. Los resultados de la cooperación horizontal entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial han sido, en conjunto, positivos. El Fondo y el Banco han apoyado los esfuerzos relacionados con la creación de capacidad. También han apoyado la liberalización del comercio, y ambas instituciones han adoptado una posición crítica frente a las tendencias proteccionistas, especialmente en lo que respecta a la agricultura, en los países desarrollados. En abril de 2004, el FMI anunció una nueva política denominada Mecanismo de Integración Comercial, que permite al Fondo proporcionar recursos para proteger a los países que es probable que se enfrenten a déficit en la balanza de pagos como fruto de la aplicación de los resultados de las negociaciones multilaterales por sus interlocutores comerciales.

164. En lo que respecta a la coherencia en la formulación de la política económica y a los vínculos que existen entre el comercio, de un lado, y los tipos de cambio, las condiciones financieras y las políticas macroeconómicas y de desarrollo, de otro, el clima de opinión en 2004 no es tampoco el que existía en 1994. El impulso político favorable a la cooperación internacional ha disminuido y el consenso acerca de las políticas económicas racionales se ha debilitado tras las crisis financieras que han afectado a muchas economías emergentes.

165. La cuestión de la compatibilidad del espacio reservado a la política nacional con la coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial es una cuestión pertinente, pero, debe examinarse a la luz de la economía mundial contemporánea. Los Estados no pueden proceder, por sí solos, a una regulación eficaz de factores económicos mundiales y móviles, como las condiciones financieras, las inversiones, los pagos monetarios y la política monetaria. En el tratamiento de esos factores hay un claro déficit de gobierno que el FMI y el Banco Mundial no son actualmente capaces de colmar. Este déficit impone al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial limitaciones que exceden del ámbito de lo que actualmente puede conseguir la coordinación horizontal entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial.

#### **D. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES SOBRE EL ALCANCE Y LAS LIMITACIONES DE LA COORDINACIÓN HORIZONTAL**

166. **Dada la naturaleza especial de la OMC, a la que antes hemos hecho referencia, una limitación evidente del alcance de la coordinación horizontal estriba en la necesidad de proteger de injerencias externas indebidas la creación y la interpretación de las normas de la OMC.**

167. En los acuerdos entre la OMC y el FMI y el Banco Mundial y en las prácticas de la OMC

se hace notar la conciencia de esa limitación. Se ha tenido especial cuidado en preservar la autonomía de los grupos especiales de solución de diferencias en el ejercicio de su competencia jurídica para interpretar las normas de la OMC, incluidas las que se refieren a los vínculos entre las cuestiones financieras y comerciales, y en consecuencia a la relación entre el FMI y el sistema jurídico de la OMC. **En pocas palabras, el sistema de solución de diferencias de la OMC, debido a sus características especiales y a su autonomía en sus funciones jurisdiccionales, no deja ningún espacio jurídico para la cooperación con otras organizaciones internacionales, excepto caso por caso, en función del derecho de los grupos especiales a recabar información. El Consejo avala el mantenimiento de esta política.**

168. Muchas de estas consideraciones son aplicables en las esferas de la legislación y el establecimiento de normas. El sistema jurídico de la OMC forma parte del sistema jurídico internacional, pero constituye una *lex specialis*. Esta *lex specialis, qua lex specialis*, no puede ser modificada desde el exterior por otras organizaciones internacionales cuyos miembros son distintos y en las que hay otras reglas sobre la creación de normas.

169. Una vez dicho esto, hay que señalar que el reconocimiento de la condición de observador en la OMC a organizaciones internacionales es útil. No obstante, en los últimos años, ha sido objeto de maniobras políticas y diplomáticas y no de evaluaciones basadas en consideraciones prácticas. **A este respecto, el Consejo recomienda que no se examine la cuestión de la condición de observador en la OMC en función de las tensiones y conflictos políticos que predominan en otros foros. Los Miembros deberían aprovechar que la OMC es una organización internacional *sui generis* y adoptar respecto de la condición de observador posiciones basadas exclusivamente en la función de la Organización como foro de negociaciones comerciales.**

170. **De forma más general, el Consejo Consultivo adopta una opinión favorable a la “coordinación horizontal”. La cooperación con otros organismos intergubernamentales añade valor a las actividades de la OMC y contribuye también a legitimarlas, puesto que se ajusta a la obligación general de comportamiento, en relación con la cooperación, que forma parte del derecho internacional público.** Eso es lo que ocurre particularmente en el actual clima político, por cuanto contribuye al establecimiento del valor sinérgico de la cooperación internacional en un mundo propenso al conflicto y la fragmentación. Había que perseguir el objetivo de que, al abordar tanto los principios generales como los detalles jurídicos de la política comercial y de la reforma del comercio, el mensaje de todas las instituciones que participan en ese esfuerzo de cooperación fuese coherente. La existencia de mensajes distintos de instituciones importantes no favorece la aplicación de políticas comerciales prudentes. A este respecto, incluimos entre esas instituciones no sólo al Banco Mundial y al FMI sino también a otros organismos de las Naciones Unidas -como la UNCTAD y el PNUD-, así como a los gobiernos donantes que trabajan en estrecha colaboración con los países en desarrollo.

171. No obstante, la coherencia no siempre es sencilla. La “coordinación horizontal”, aun en el mejor de los casos, no constituye una respuesta completa al déficit de gobierno que existe actualmente como consecuencia de la globalización. Además, la cuestión de la equidad en las normas de la regulación económica internacional orientadas a la distribución de los beneficios de la coordinación reviste también importancia en el mundo actual. Es ésta una cuestión que no puede resolverse únicamente mediante la cooperación entre organismos.

172. En el capítulo I hemos indicado que la liberalización del comercio y una economía más abierta pueden crear problemas de ajuste

a algunos Miembros de la OMC. Señalábamos también que las naciones desarrolladas han aplicado programas de asistencia para el ajuste basados en iniciativas nacionales. Esos programas reflejan la necesidad política de contrarrestar las repercusiones sociales de la liberalización del comercio, porque de lo contrario ésta no sería políticamente sostenible. Los países en desarrollo, a medida que proceden de forma creciente a liberalizar el comercio, carecen por lo general de mecanismos para el ajuste y no pueden poner en funcionamiento mecanismos de ese tipo debido a las limitaciones presupuestarias. Se trata de un aspecto en el que hay margen para conseguir mejoras mediante la coordinación horizontal. **Los organismos internacionales de desarrollo, sobre todo el Banco Mundial, deberían tener o mejorar programas para financiar la asistencia a los países en desarrollo para el ajuste. Deberían hacerlo en estrecha cooperación con la OMC y otros organismos.** En realidad, cabría sostener que la capacidad de la Ronda de Doha de obtener resultados valiosos depende en un grado decisivo de esa acción.

173. No obstante, para obtener los beneficios plenos de la “coordinación horizontal” y lograr la coherencia se ha de prestar atención a la función de la Secretaría de la OMC y del Director General. Como analizamos en el capítulo IX es necesario, en primer lugar, evitar la tendencia a que otras instituciones internacionales cubran, de una forma que no siempre sirve a los intereses del sistema de la OMC, el déficit intelectual y de competencia técnica derivado de las actuales limitaciones de la Secretaría. **Si la Secretaría ha de participar en la “coordinación horizontal” en pie de igualdad con el Banco Mundial y el FMI, por ejemplo, los Miembros han de abordar algunas cuestiones importantes en relación con los recursos y la capacidad. Por su parte, el Consejo Consultivo considera que el fortalecimiento de la Secretaría aumentará el valor de la “coordinación horizontal” y la coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial.**

174. Sin embargo, no hay ninguna razón para no avanzar en la esfera de la coherencia a causa de las limitaciones en materia de recursos. Podría lograrse mucho más si se aprovechara plenamente el muy importante mandato del Director General de llevar el tema de la coherencia. En 1996 el Consejo General adoptó decisiones que no sólo aprobaban los términos de los acuerdos entre la OMC y el Banco Mundial y el FMI, sino que también invitaban al Director General a utilizar esos acuerdos como base para lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial. Esta es la única esfera de la OMC en la que los Miembros han impartido al Director General el mandato formal e independiente de abogar por la liberalización del comercio, en interés de la misma liberalización y por la contribución que ésta puede hacer a la resolución de otros problemas de política económica. En dos ocasiones el Director General ha convocado reuniones dedicadas a la coherencia en las que han participado el Presidente del Banco Mundial y el Director Gerente del FMI. Estas reuniones han proporcionado valiosas -aunque escasas- oportunidades para examinar las actividades relacionadas con el comercio

de estos tres organismos clave, y las políticas comerciales de sus miembros, en los contextos más amplios del desarrollo, el alivio de la carga de la deuda, la reducción de la pobreza y el panorama financiero internacional en general. Podría conseguirse más si se siguiese por este camino.

**175. Por consiguiente, el Consejo Consultivo recomienda que el Director General examine las opciones para ampliar e intensificar la actividad de la OMC en relación con la coherencia con arreglo a los términos del mandato que le fue impartido en 1996. Esto podría implicar la participación en las consultas de otras organizaciones internacionales (distintas del Banco Mundial y el FMI) que trabajen en otras esferas de política relacionadas con el comercio. Además, dado que nuestra propuesta de creación de un nuevo órgano consultivo en la OMC (capítulo VIII) está basada en la necesidad de ampliar y profundizar el debate sobre las cuestiones comerciales entre los ministros y altos funcionarios comerciales, consideramos que el mandato del Director General relativo a la coherencia es también pertinente a esa iniciativa.**