

CAPÍTULO IX

El papel del Director General y de la Secretaría

337. La Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, que tiene poco más de 600 funcionarios (a los que normalmente hay que sumar 100 a 150 funcionarios supernumerarios), es una de las más pequeñas entre las principales instituciones internacionales. Dada su importancia, es probablemente la que cuenta con menos fondos. Ha tenido tradicionalmente un personal altamente calificado, dedicado a su misión y ampliamente respetado. El personal profesional, con base en la única oficina de la OMC en Ginebra, combina las capacidades de economistas, abogados, expertos en políticas comerciales y otros especialistas que constituyen una memoria institucional para los delegados y una inagotable fuente de asesoramiento para un conjunto de colectivos cada vez más diversos, que incluyen gobiernos, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones intergubernamentales. Estos profesionales prestan servicios a los órganos de la OMC integrados por delegados, presentan la institución al mundo exterior y suministran cada vez más asistencia técnica a los países en desarrollo.

338. La Secretaría sigue gozando, con toda razón, de buena opinión. No obstante, desde hace unos años la confianza mutua entre las delegaciones y el personal de la OMC ha sido menos evidente que en el pasado. Ciertamente, los empleados de la OMC han estado disconformes con sus condiciones de servicio y esto ha sido un factor agravante. Este tema no forma parte del presente informe. Al parecer, el problema más grave reside en la opinión de que, en una "organización dirigida por los Miembros", la función de la Secretaría debe ser únicamente de apoyo, y no de iniciativa y ni siquiera de defensa institucional del sistema de la OMC. Como nos hemos visto inducidos a comentar en el capítulo precedente, los principales perdedores de esta actitud son los propios Miembros de la OMC.

A. LA SECRETARÍA GOZA DE BUENA OPINIÓN, PERO HAY PREOCUPACIONES

339. En la práctica, la Secretaría sigue contribuyendo silenciosamente, de manera general y efectiva, a la labor de los órganos de la OMC integrados por delegados. No obstante, suscita preocupación el hecho de que un papel más retraído y reducido pueda estar dando lugar a que la OMC pierda eficiencia. Además, la ausencia de una voz enérgica y coherente de la Secretaría deja un vacío que es ocupado por mensajes públicos variados -y algunas veces sumamente engañosos- acerca de la naturaleza, los objetivos y las actividades del sistema multilateral de comercio. Despierta más preocupación la tendencia a que otras instituciones internacionales llenen el vacío, no siempre de una manera útil para el sistema. Quienes propugnan un papel meramente pasivo para la Secretaría pueden encontrarse con que la influencia de ésta en el debate sobre el comercio se ve así reducida y no realizada. En el caso de algunos gobiernos y, por cierto, de algunas organizaciones no gubernamentales, es probable que éste sea precisamente el objetivo. Si fuera así, se trata de un criterio extremadamente corto de miras.

340. No obstante, el estatus de la Secretaría se reconoce en el Acuerdo de Marrakech: "Los Miembros de la OMC respetarán el carácter internacional de las funciones del Director General y del personal de la Secretaría y no tratarán de influir sobre ellos en el cumplimiento de sus deberes." Resulta a todas luces claro que no se ha pretendido que la función de la Secretaría fuera simplemente la de prestar servicios a los comités y consejos de la OMC. Existe, sin duda, el deber de ayudar a asegurar que el sistema de la OMC funcione eficientemente, sea adecuadamente comprendido y cumpla su mandato.

341. Está claro que la Secretaría tiene un deber de neutralidad, atención y respeto absolutos en todo lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los Miembros. La Secretaría no puede tomar decisiones ni actuar de manera que perjudique esos derechos y obligaciones. No obstante, como se explica infra, la Secretaría tiene una responsabilidad paralela, como custodio del sistema -"custodio de los tratados" podría ser una expresión adecuada-, de actuar en el interés común de los Miembros.

B. AHORA SE DEBERÍA ACLARAR EL PAPEL DEL DIRECTOR GENERAL

342. El papel del Director General no se define en el Acuerdo de Marrakech. En el párrafo 2 del artículo VI se establece que la Conferencia Ministerial nombrará al Director General y "adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones de servicio y la duración del mandato..." Aparte de la determinación de las condiciones de servicio, esta prescripción nunca se ha cumplido; quizá ahora se debería cumplir.

343. ¿Es la falta de una descripción de funciones una desventaja? No cabe duda de que debido a ello la oficina depende excesivamente del humor político predominante, y a menudo muy cambiante, de los Miembros y no de los intereses a largo plazo de la institución. Como respuesta, los Directores Generales han considerado que cada vez más su papel es el de vocero internacional y de ejecutivo de comercialización. Esto significa que ha de viajar mucho con frecuencia: los contactos regulares con dirigentes políticos en las capitales, si bien a menudo resultan útiles, han reducido la presencia y el papel desempeñado en Ginebra. Esto representa un importante cambio de acento y ha debilitado el concepto de liderazgo del sistema como noción distinta de la dirección de la Secretaría. En efecto, en períodos anteriores los Directores Generales del GATT eran a veces considerados virtualmente como líderes

espirituales del sistema. Sus palabras tenían un peso considerable en los asuntos sustantivos y en la dirección de la institución.

344. Ningún enfoque del papel de Director General es necesariamente el que corresponde exactamente a las circunstancias actuales. No obstante, se ha de reconocer que, si el jefe de la Organización se reduce a ser un vocero y un defensor internacional del libre comercio, es muy improbable que tenga un gran impacto a nivel diplomático y de negociación en Ginebra. Por lo demás, el desequilibrio en las actividades del Director General puede generar un desajuste entre el aparente apoyo político de alto nivel para el compromiso activo y el movimiento ofrecido en las capitales y el mantenimiento de posiciones de negociación inflexibles en Ginebra. Esto aumenta la impresión de que tanto el papel de Director General como los procesos diplomáticos que se llevan a cabo en Ginebra son ineficaces.

345. También hay un papel para el Director General en los órganos de la OMC integrados por delegados. Tradicionalmente, el Director General ha presidido el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) -en algunos casos a título meramente personal- durante las rondas comerciales, y lo hace actualmente en la Ronda de Doha. Esta práctica debería seguir. Dada la continuidad y neutralidad que puede aportar el jefe de la Secretaría, su función de Presidente podría extenderse a otros comités y consejos, según fuese procedente y necesario, como ocurrió en el pasado. Se podría considerar que el Director General debe presidir el Consejo General. En cualquier caso, como el Director General representa la memoria institucional y la autoridad de la OMC, las delegaciones no deberían vacilar en recurrir a él como "amigable componedor" y también para solicitar su asesoramiento en materia de procedimiento y de precedentes. Esto es también así en el contexto de las posibles funciones esbozadas para el Director General en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

346. Por último, está la cuestión del deber del Director General de gestionar la Secretaría. En los últimos años, se ha observado una tendencia hacia la microgestión a cargo de los Miembros, en particular por conducto del Comité de Asuntos Presupuestarios. Aunque los Miembros siempre ejercerán la supervisión de los gastos globales mediante las líneas generales del presupuesto, resulta debilitante para la Organización y desalentador para el personal que la supervisión se convierta en la injerencia detallada en la administración. El Director General debe tener un derecho independiente a gestionar, si bien dentro de los límites de un presupuesto. La confirmación de ese derecho, estipulándose por escrito las “facultades y deberes” del Director General, sería un valioso paso adelante.

347. En consecuencia, el Consejo Consultivo recomienda que, como requiere el Acuerdo de Marrakech, las “facultades y deberes” del Director General sean enunciadas ahora claramente por el Consejo General, basándose en parte en el asesoramiento del actual Director General y de sus predecesores.

C. DESIGNACIÓN DEL MEJOR CANDIDATO COMO DIRECTOR GENERAL

348. Naturalmente, la capacidad del Director General para dar refuerzo a la labor de las delegaciones depende de la calidad de la Secretaría y también de sus antecedentes personales. El contraste de percepciones sobre los objetivos de la jefatura de la Secretaría de la OMC ha afectado claramente a las opiniones de los Miembros respecto de las calificaciones requeridas para los candidatos a ese puesto. ¿Deben buscar alguien con un alto perfil político o alguien que posea un conocimiento detallado y tecnocrático de la institución (una combinación de ambos es una especie rara)? Como se analiza más abajo, si predomina el acento en la experiencia y el perfil políticos, esto puede tener consecuencias para las designaciones realizadas por debajo del nivel de Director General.

349. Existe la urgente necesidad de aportar racionalidad al procedimiento para la designación del Director General y sus adjuntos. El evitar una elección difícil entre dos candidatos ventajosos mediante designaciones consecutivas de tres años no es un procedimiento aceptable ni viable. La adopción de este método en 1999 no fue equitativa para los dos más recientes titulares del cargo y no fue útil para la OMC. Toda persona, aunque tenga gran experiencia e información, necesita tiempo para adaptarse y ser eficaz en este puesto singular.

350. Los procedimientos adoptados por el Consejo General para la designación de los Directores Generales fueron un paso en la dirección correcta y se están poniendo a prueba actualmente. Comprenden la designación por un período de cuatro años, renovable por otros cuatro, mecanismo con el cual el Comité Consultivo está plenamente de acuerdo. A fin de demostrar la más amplia aceptabilidad posible del candidato que obtenga el puesto, y a pesar de que el procedimiento permite el voto como último recurso, se debería evitar la votación. Esto es particularmente recomendable cuando claramente un candidato está cerca de obtener un apoyo consensuado.

351. La clave reside menos en el procedimiento que en la aceptación política de los beneficios de designar al mejor candidato, que tenga las calificaciones apropiadas. Esto también depende en parte de una definición correcta del papel del Director General, pero también requiere una actitud más realista y responsable de los Miembros. La secuencia regional no es una prioridad más importante que la calidad. Tampoco lo es el respaldar a un candidato nacional o regional con vistas a tener una recepción comprensiva en la oficina del Director General. La realidad es más bien la opuesta. Todo candidato designado que tenga calidad y credibilidad debe distanciarse claramente de las asociaciones del pasado, incluido el origen geográfico. Las ventajas de apoyar a un candidato que obtenga el puesto pueden incluir algún prestigio internacional a corto plazo, pero nunca favores ni beneficios sustanciales.

352. **Por estas razones, el Consejo Consultivo es partidario del abandono del acuerdo que permite que los Miembros de la OMC sólo presenten candidatos que sean nacionales de sus respectivos países, o que exige que los candidatos tengan el respaldo de sus respectivos gobiernos. En rigor, sería más lógico desautorizar completamente estas propuestas de candidatos nacionales. Se debería evitar toda tendencia a la alternancia entre países en desarrollo y países desarrollados y toda secuencia regional. De igual modo, favoreceríamos la reducción de la intensidad de las “campañas” de los candidatos. Valdría la pena examinar más a fondo otra opción que exigiera llevar a cabo una búsqueda independiente inicial de los candidatos apropiados.**

353. **El Consejo Consultivo apoya plenamente la posición de que la competencia técnica y la experiencia adecuada deberían ser requisitos previos para la designación de los Directores Generales.**

D. UN NUEVO ENFOQUE DE LA GESTIÓN Y DE LOS DIRECTORES GENERALES ADJUNTOS

354. Desde el establecimiento de la OMC, se ha convertido en práctica que el Director General designe cuatro adjuntos. Casi nunca se ha reflexionado seriamente sobre ese número; la opinión predominante a tendido a ser que permitía cierto equilibrio geográfico en los niveles más altos de la Secretaría. No es de ningún modo claro que sean necesarios más de dos adjuntos, especialmente si se tiene en cuenta el elevado número de Directores de División que podrían informar directamente y de forma apropiada al Director General.

355. No obstante, el número óptimo de adjuntos depende en gran medida de lo que los Miembros esperan de la Secretaría. Si los gobiernos desean una Secretaría pasiva y un Director General que actúe sobre todo como viajante de comercio de la OMC, hay escasas razones para designar cuatro, tres o incluso dos

adjuntos. **Si el Director General ha de ser una figura política de alto prestigio que pase un tiempo considerable fuera de Ginebra, podría ser conveniente otra configuración. Ésta consistiría en la designación de un único adjunto, que sería el equivalente de un director ejecutivo. Este adjunto dirigiría la Secretaría y tendría una responsabilidad de primera línea en las relaciones entre la Secretaría y las delegaciones en Ginebra. Este adjunto de alto nivel estaría también en situación de presidir los consejos y comités, celebrar consultas y sustituir al Director General cuando fuera necesario.**

356. Alternativamente, si los Miembros desean una Secretaría activa, innovadora y plenamente comprometida se podrían justificar dos o, como máximo, tres adjuntos; si fueran tres, uno de ellos podría desempeñar la función de director ejecutivo, en función de sus antecedentes y los deseos del Director General. **En cualquier caso, la determinación de la fórmula final debe seguir siendo una prerrogativa del Director General.**

357. **Cualquiera que sea el enfoque que se adopte sobre los niveles superiores de la Secretaría, debería hacer posible que se establezca una estructura y una cultura de gestión muy reforzadas.** La insatisfacción del personal tiene dos causas principales. Una de ellas es una estructura administrativa que revela atonía y falta de voluntad de desarrollar un enfoque institucional y de responsabilidad compartida en las prácticas de trabajo. En los últimos años se han introducido varias técnicas de gestión, con diverso grado de éxito. Lo que parece faltar es un sentido de comunidad y una visión institucional. Es posible que la Secretaría sea pequeña en comparación con otros organismos internacionales, pero de todos modos la institución es importante. Si sus funcionarios no pueden ver claramente cuales son sus papeles dentro de una cultura de gestión bien definida, sus esfuerzos seguirán estando escindidos y a menudo no les producirán satisfacción.

358. Una segunda causa de la insatisfacción del personal ha sido evidentemente la remuneración y otras condiciones de servicio. Aunque la renuencia de los Miembros a aumentar los niveles de remuneración pueda mantenerse, deben estar atentos a mantener condiciones que atraigan y retengan a los mejores. Nunca faltarán candidatos para cubrir las escasas vacantes, pero los Miembros deben trazar una distinción entre cantidad y calidad. Por igual razón, deben abstenerse de interferir en los procedimientos de contratación en nombre del equilibrio geográfico o de cualquier otro criterio distinto de la calificación, la idoneidad y el posible rendimiento. Esto no significa sostener que el equilibrio no es algo valioso, aunque sólo fuera por el hecho de que los representantes necesitan sentirse cómodos cuando buscan la ayuda o el asesoramiento de la Secretaría. Sin embargo, no hay ninguna razón para creer que no se alcanzará un razonable equilibrio geográfico e idiomático sobre la base de contratar a los mejores candidatos, sin la intromisión de los gobiernos o las delegaciones.

E. LA SECRETARÍA EN UNA ORGANIZACIÓN “DIRIGIDA POR LOS MIEMBROS”

359. Una tercera fuente de tensión ha sido la reafirmación del principio de la OMC como “organización dirigida por los Miembros”. ¿Qué significa la enérgica insistencia en este principio para el Director General y la Secretaría? ¿De qué manera afecta al estatus público y a la presentación del sistema multilateral de comercio?

360. Una organización dirigida por los Miembros es un concepto valioso en términos de aceptación política en las capitales, siempre que el vehículo sea conducido cuidadosamente y en una dirección compatible con sus objetivos globales. En los últimos años, a menudo se ha dado la impresión de un vehículo que tiene muchos conductores sentados en el asiento trasero, cada uno tratando de llegar a un destino diferente, sin ningún mapa ni intención de preguntar por el camino. Esto ha contribuido a alimentar una visión pública de la institución

equivocada y mal informada. Individualmente, los Miembros no siempre son los mejores custodios del sistema.

361. La experiencia reciente sugiere que cuando los Miembros no pueden o no desean avanzar, la imagen y el apoyo público al sistema sufren. Es comprensible que los Miembros interpreten la OMC en términos de sus preocupaciones políticas internas, y raras veces sobre las bases de los principios en que se basa el sistema. **La OMC necesita una voz institucional propia que sea convincente y persistente. Si los Miembros no están preparados para defender y promover los principios que suscriben, la Secretaría debería tener libertad para hacerlo. En realidad, se le debería alentar en ese sentido e incluso se le debería exigir que lo hiciera.** La legitimidad de la adopción de decisiones está adecuadamente protegida por el principio del consenso.

362. Por lo tanto, es importante que haya cierta claridad sobre las funciones respectivas de la Secretaría y de los Miembros en la presentación general de las actividades de la OMC y la promoción de los principios en que se basa el sistema de comercio. Esos principios son poco conocidos, aunque son tan válidos y valiosos ahora como cuando se establecieron en el siglo pasado, especialmente en los años posteriores a la segunda guerra mundial. En gran parte se enumeran en el capítulo I.

363. **Un útil punto de partida podría ser el de considerar a la Secretaría como el custodio de los tratados que componen la legislación de la OMC.** Al nivel operativo, esto supone una memoria institucional y también una comprensión detallada del sistema; comprensión que debería ser respetada y aprovechada de buen grado por los Miembros. A nivel público, se debería reflejar en una presentación consecuente, objetiva y políticamente sensible de un sistema coherente. Se debe responder a las críticas, pero en ocasiones fuera del marco de los debates, procesos y negociaciones constantemente cambiantes, politizados y potencialmente faltos de equilibrio, emprendidos por los Miembros.

Resumiendo, la Secretaría y el Director General deberían volver a lo esencial en la manera en que se presenta y se defiende la OMC.

364. Sobre esta base, la Secretaría podría con toda razón reclamar más independencia de acción y una mayor autoridad. Sin embargo, esto requiere el reconocimiento mutuo de los Miembros, sus delegaciones y la Secretaría respecto de sus funciones y deberes respectivos. La reafirmación por parte de la Secretaría de una función neutra basada únicamente en los intereses del sistema debería hacer que la relación fuera más eficiente y eficaz.

F. NECESITAMOS UNA MAYOR CONTRIBUCIÓN INTELECTUAL DE LA SECRETARÍA

365. **Los Miembros también deberían alentar y estimular una mayor contribución intelectual por parte de la Secretaría.** Está claro que los recursos de investigación son limitados. Las investigaciones actuales que están a disposición del público son convencionales, aunque expresamos nuestra satisfacción por el lanzamiento del nuevo Informe sobre el Comercio Mundial como vehículo para profundizar la comprensión pública de las cuestiones comerciales. **Sin embargo, la OMC debería aportar una contribución intelectual de alto nivel al debate público y político sobre las cuestiones de política comercial, globalización, desarrollo y otras cuestiones apremiantes de la realidad en las que incide el sistema de comercio.** Puede hacerlo sin comprometer las posiciones de negociación ni las políticas de los Miembros, y ni siquiera su propia opinión. No vemos ninguna razón por la que el estatus y el reconocimiento acordados al director económico de la OMC deben ser inferiores a los concedidos a sus homólogos en otras instituciones económicas, al menos con respecto a las cuestiones comerciales. No hay ningún argumento convincente en el sentido de que la naturaleza de la OMC sea tan diferente de las de otras instituciones, como la UNCTAD, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE, que haga que los resultados de las

investigaciones de la Secretaría puedan amenazar gravemente los derechos de los Miembros. En realidad, demasiado a menudo se deja que otras instituciones argumenten en favor de la OMC, o bien que lo hagan en contra.

366. **Además, debería emanar de la Secretaría una orientación más clara -aunque siempre prudente- en lo relativo a las políticas normativas. Los Miembros no deberían vacilar en pedir a la Secretaría que proporcionara análisis de políticas.** En todo caso, hay una creciente demanda de que la Secretaría brinde asesoramiento en materia de políticas en el contexto de la asistencia técnica a los países en desarrollo. No resulta claro a primera vista por qué -aparte de las limitaciones financieras- debería ser más apropiado que sean otras instituciones internacionales las que presten asesoramiento sobre las cuestiones de la OMC, y no la propia OMC.

G. EL PRESUPUESTO DE LA OMC: NUEVOS ENFOQUES QUE RESPONDAN A LAS NUEVAS DEMANDAS

367. Las demandas de asistencia técnica, en particular, plantean la cuestión de la suficiencia o no de los recursos humanos y financieros de la Secretaría. Como se ha observado en un capítulo anterior, una gran parte de esa asistencia actualmente está disponible, se financia y se gestiona de muchas maneras diferentes, inclusive mediante fondos fiduciarios de la OMC, financiación bilateral de los gobiernos y financiación de otras instituciones. Es poca la asistencia técnica sufragada directamente a través del presupuesto de la OMC, situación que podría ser útil corregir a fin de garantizar alguna seguridad y previsibilidad para estos esfuerzos en el futuro.

368. No cabe duda de que, individualmente, las instituciones y los gobiernos que respaldan los programas de asistencia técnica, así como la abundancia de consultores privados en los que se basa, están logrando resultados. ¿Son

estos resultados óptimos? Probablemente no. Aunque se han mejorado y fortalecido considerablemente durante la última década, las relaciones de trabajo de la OMC con el Banco Mundial, el FMI, la UNCTAD y otras instituciones aún dejan que desear. El Marco Integrado -que funciona por conducto de éstas y otras organizaciones- constituye una iniciativa promisoriosa que ha tenido un éxito limitado. (Véase también el capítulo IV.)

369. Hay quizá medios más rentables y eficientes de prestar asistencia técnica. Una respuesta a la proliferación de asesoramiento en materia de políticas prestado a los países en desarrollo de forma en gran medida no coordinada y a veces incoherente podría consistir en trasladar toda la asistencia técnica oficial relacionada con la OMC fuera de las secretarías respectivas, a un organismo semiindependiente. La dotación de personal se podría proporcionar mediante préstamos de personal a corto plazo de las organizaciones pertinentes, con la gestión y administración de la OMC. Tal organismo también podría encargarse de la asistencia destinada a hacer efectiva la creación de capacidad a largo plazo, incluso para el sector privado de los países en desarrollo.

370. La capacidad de la Secretaría para prestar asistencia técnica es, por supuesto, sólo uno de los aspectos de la cuestión general de la financiación y los recursos humanos. Algunas divisiones reciben fuertes presiones para cumplir sus obligaciones en la situación actual, especialmente en la esfera de la solución de diferencias. Otras se verán exigidas cuando las negociaciones de la Ronda de Doha empiecen a avanzar de verdad y cuando la aplicación de

los resultados se ponga en marcha. Como ya hemos sugerido, es de crucial importancia que la Secretaría tenga la capacidad y los conocimientos especializados para presentar globalmente la institución y el sistema multilateral de comercio. Esto requiere recursos suficientes para las relaciones con los medios de comunicación -en particular con respecto a los países en desarrollo- y para iniciativas innovadoras en materia de información pública. En el capítulo V hemos hecho notar la relativa escasez de personal en la división que tiene la principal responsabilidad de ponerse en contacto con las organizaciones no gubernamentales.

371. Aunque vacilaríamos en recomendar un amplio aumento del presupuesto de la OMC (si bien sería fácil encontrar argumentos en este sentido), sin duda se necesitarán incrementos más significativos e índices de crecimiento anual superiores a los de otras instituciones que gozan de mejor financiación. Los gobiernos Miembros deben tener presente que la OMC es un instrumento de vital importancia para la gestión de una economía que se está globalizando. Es probable que la globalización avance a ritmo acelerado, y eso significa que habrá cambios fundamentales a los que la institución y sus Miembros deberán responder. Por ello, cuando se examina la financiación de la OMC, es menester que los ministerios de finanzas tengan imaginación y cierta flexibilidad, de un tipo que no siempre se ha manifestado desde la creación de la OMC. Atar las manos de una institución como la OMC -que representa una proporción minúscula de los presupuestos nacionales y ofrece beneficios que superan con creces la inversión- es, como mínimo, contraproducente.