

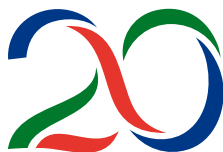
La OMC cumple 20 años

Desafíos y logros



La OMC cumple
20 años

Desafíos y logros



OMC | 20 AÑOS

Índice

Prólogo del
Director General
Roberto Azevêdo

1
Introducción 06



2
Establecimiento de
una organización
del comercio –
fortalecimiento de la base
institucional de la cooperación
comercial mundial 12

Establecimiento de la OMC
- creación de una institución
permanente 13
La Secretaría de la OMC 18
Las negociaciones en la OMC 19
Conclusiones 23



3
Ampliación
de la OMC –
más Miembros,
más participación 24

Adhesiones: construcción
de una OMC mundial 25
Empoderamiento de
los países en desarrollo 32
Conclusiones 39



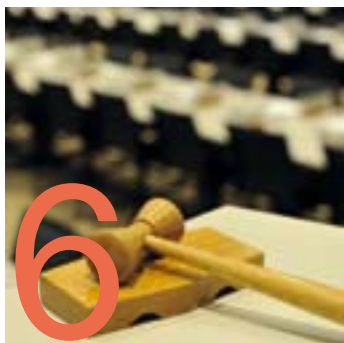
4
Fortalecimiento
del mandato de
la OMC – reducción de
los obstáculos y ampliación
del alcance de las normas 40

Afianzamientos y ampliación de
los compromisos arancelarios 41
Afianzamiento y ampliación
del marco reglamentario para
el comercio de mercancías 44
Afianzamiento y ampliación
de las disciplinas sobre el
comercio de servicios 53
Modernización de las disciplinas
en materia de contratación pública
y ampliación de su alcance 57
Conclusiones 59



Mejora de la transparencia – fortalecimiento de la vigilancia, la supervisión y las consultas

Examen de las políticas comerciales para alentar el diálogo sobre políticas	60
Vigilancia de las políticas comerciales para comprender las tendencias y frenar el proteccionismo	61
Vigilancia y documentación de los acuerdos comerciales regionales	63
Aumento de la transparencia gracias a las notificaciones	64
Conclusiones	65
	69



Solución de diferencias – aclarar las normas y dirimir las diferencias

Un sistema de solución de diferencias accesible	70
Establecer un sistema basado en normas para resolver las diferencias	71
Veinte años de jurisprudencia de la OMC: enseñanzas, problemas y principios	73
Conclusiones	75
	79



Afianzamiento de la coherencia normativa – cooperación con otras organizaciones

Ampliación de la coherencia normativa: el párrafo 5 del artículo III y más allá	80
La coherencia en acción	82
Conclusiones	87
	91



Reforzar la labor de divulgación – hacia una mayor colaboración

Conclusiones	92
	96



Conclusiones

98

Prólogo del Director General Roberto Azevêdo

La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) 20 años atrás representó más que una mera reforma del antiguo sistema del GATT. En efecto, se consideraba que la OMC era la piedra angular del nuevo orden económico mundial -abierto, inclusivo, cooperativo- que estaba cobrando forma tras tocar a su fin la Guerra Fría. Países que, durante casi medio siglo, mayormente se habían mantenido al margen de la economía mundial empezaban a ver con buenos ojos la apertura de los mercados y la integración económica. Muchos países en desarrollo que, durante decenios, habían ido a la zaga de los países más industrializados estaban comenzando rápidamente a ganar terreno en el plano económico. Las nuevas tecnologías del transporte, las comunicaciones y la información estaban creando vínculos más estrechos entre las economías y redefiniendo así las relaciones internacionales. El GATT había sido el producto de un mundo dividido; la OMC, en cambio, ofrecía la promesa de un mundo más unido.

Hasta ahora, la OMC ha estado a la altura de esas expectativas. Desde 1995 se han adherido a ella 33 nuevos Miembros, entre los que se cuentan gigantes como China y Rusia. Esto significa que casi todas las economías del mundo ahora forman parte de un único sistema de comercio. Cada vez más, las relaciones comerciales se rigen por normas internacionales, y no por la fuerza, y los conflictos no se dirimen por medio de guerras comerciales sino en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC, que funciona como un tribunal de comercio mundial. Asimismo, siguen eliminándose los obstáculos al comercio: bastante más de la mitad del comercio mundial está exenta de derechos, y las economías están cada vez más interconectadas. Si bien ha resultado muy difícil lograr progresos en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo -la última de una larga serie de "rondas" comerciales- los nuevos Acuerdos de la

OMC que se han ido concluyendo (en ámbitos tan diversos como la reforma aduanera, los productos de tecnología de la información, la contratación pública y los servicios financieros y de telecomunicaciones) están creando nuevas oportunidades comerciales en nuevos sectores, frecuentemente de manera innovadora. Se estima que, por sí solo, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, suscrito en 2013, permitirá reducir los costos del comercio en mayor medida que la eliminación de todos los aranceles restantes a nivel mundial. Asimismo se prevé que el acuerdo concertado en julio de 2015 para ampliar el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) de la OMC permitirá eliminar los aranceles aplicados a los productos de alta tecnología, cuyo comercio representa el 7% del comercio mundial, porcentaje que supera al total combinado del comercio de textiles, prendas de vestir, hierro y acero.

Al mismo tiempo, la OMC, como institución, constituye para sus 161 Miembros un importante foro en el que dialogar sobre políticas, compartir información y cooperar en el plano económico, lo que hace de la Organización un pilar cada vez más importante del sistema actual de gobernanza mundial.

Lo que es aún más importante, la OMC ha contribuido a apuntalar una expansión sin precedentes del crecimiento y el desarrollo a nivel mundial. Desde 1995, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de mercancías ha aumentado del 27% al 43%, y su participación en el PIB mundial ha pasado del 41% a más del 53%. Las economías emergentes, como China, la India y el Brasil, se han convertido en motores indispensables de la economía mundial y se cuentan entre las que llevan la voz cantante en el sistema económico internacional. Son muchos los motivos por los que las economías de los países en desarrollo han logrado despegar, pero, desde luego,

ninguno es tan importante como su integración en la economía mundial, y esa integración, a su vez, ha sido posible gracias a la extraordinaria apertura, fiabilidad y seguridad del actual sistema mundial de comercio.

La presente publicación tiene por objeto, principalmente, recordar todos esos logros, que a veces se pasan por alto ante los desafíos cotidianos que plantea la gestión de un sistema mundial de comercio cada vez más complejo y diverso. La publicación ha sido preparada por la Secretaría de la OMC y en ella se pasa revista, de manera detallada y fáctica, a las actividades y los logros de la OMC en los primeros 20 años de su existencia. Evidentemente, la breve historia de la OMC no ha sido una sucesión ininterrumpida de éxitos. La desalentadora lentitud con que avanzan las dilatadas negociaciones de la Ronda de Doha nos lo recuerda constantemente y con fuerza. Sin embargo, como se desprende claramente de las páginas que siguen, la contribución de la OMC a la economía mundial en general y al desarrollo en particular trasciende con creces las negociaciones de Doha, aun cuando esas negociaciones sigan siendo un elemento clave de nuestra labor.

Al dirigir la mirada del lector hacia los logros de la OMC a lo largo del tiempo, esta publicación sirve también de recordatorio del empeño que tuvimos que poner para que el sistema fuera lo que es hoy. Desde luego, las iniciativas no multilaterales seguirán prosperando, pero debemos conservar a la OMC como baluarte sólido e inclusivo del comercio mundial. La creación de la OMC no fue el primer intento de establecer un sistema mundial de comercio, así como tampoco fue la primera vez que los encargados de formular políticas trataron de llevar a la práctica el ideal de una paz mundial fundada en la prosperidad común. Después de la segunda guerra mundial, la comunidad internacional también pensaba que el establecimiento de un sistema mundial de comercio abierto era una condición indispensable para la creación del nuevo orden internacional de posguerra. Sin embargo, el ambicioso plan consistente en crear una Organización Internacional de Comercio pronto resultó víctima de las rivalidades de la Guerra Fría y la disminución del apoyo al internacionalismo. Transcurrirían 50 años antes de que, con la creación de la OMC, se hiciera realidad el sueño de una organización mundial del comercio establecida con carácter permanente. La OMC se convirtió, así, en la primera institución verdaderamente internacional de la era posterior a la Guerra Fría.

La OMC, en definitiva, es el resultado, y no la causa, del deseo de los Miembros de cooperar a nivel comercial. Su creación y ulterior éxito reflejan la creciente convicción, entre un número cada vez mayor de países, de que la apertura del comercio puede contribuir al crecimiento y al desarrollo; de que la existencia de normas acordadas fortalece la soberanía, en lugar de debilitarla; y de que la promoción de los intereses nacionales depende, cada vez más, de la promoción de nuestros intereses colectivos. Hoy por hoy, a medida que la economía mundial se vuelve cada vez más abierta, interdependiente y multipolar, resulta evidente que la cooperación comercial internacional, así como el sistema mundial del comercio, no son menos importantes, sino todo lo contrario. Sin embargo, pese a su importancia, la OMC no es invulnerable. Sus primeros 20 años han sido fructíferos gracias a las decisiones adoptadas por sus Miembros; también dependerá de los Miembros que los próximos 20 años lo sean igualmente.



Roberto Azevêdo
Director General

1



Introducción

En sus primeros 20 años de existencia, la OMC ha hecho frente a no pocos desafíos. Las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha han avanzado lentamente debido a los difíciles y complejos problemas que plantea a los Miembros de la Organización una mayor integración. Como resultado de la creciente imbricación de las economías del mundo, el sistema de solución de diferencias de la OMC debe hacer frente a un número cada vez mayor de conflictos comerciales que guardan relación con las cuestiones de política más espinosas y en los que frecuentemente están involucradas las principales potencias comerciales. Por ser la principal organización encargada de la coordinación económica mundial, la OMC también ocupa un lugar central en los crecientes debates sobre mundialización, desarrollo, cambio climático y muchos otros temas que actualmente rebasan las fronteras nacionales y hacen que el sistema internacional de comercio esté en el candelero como nunca lo estuvo en el pasado. No deben subestimarse esos desafíos, pero tampoco hay que olvidar que no son el resultado de deficiencias de la Organización sino de sus éxitos. Después de crear un sistema mundial de comercio abierto e integrado sin precedentes -el sistema de cooperación económica mundial de mayor envergadura de la historia- la OMC ahora hace frente a la tarea a menudo ardua de administrarlo.

Para poder evaluar cuánto ha avanzado la OMC en 20 años es importante recordar dónde y por qué se creó la Organización. El sistema actual se estableció en respuesta al caos económico del decenio de 1930: el creciente proteccionismo, la rivalidad de los bloques

comerciales y las devaluaciones competitivas de las monedas que hicieron recrudecer la inseguridad económica y atizaron las tensiones internacionales que culminaron en la segunda guerra mundial. El plan inicial de posguerra preveía la creación de una organización internacional del comercio (OIC) que, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, recientemente establecidos, se encargaría de reconstruir una economía mundial próspera y abierta que sirviera para apuntalar la paz mundial. Sin embargo, los Estados Unidos se negaron a ratificar la carta de la OIC y, durante los 50 años siguientes, la comunidad internacional tuvo que conformarse con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo mandato era mucho más limitado. La creación de la OMC en 1995 no solo obedeció al hecho de que se hubiese tomado conciencia, desde una perspectiva actualizada, de ese intento fallido de crear un órgano de comercio mundial sino que también marcó el inicio de la reforma y expansión más grandes del sistema de comercio internacional desde la segunda guerra mundial.

En primer lugar, cabe mencionar el aumento del número de miembros del sistema. Mientras que en 1947 el GATT contaba con apenas 23 miembros, la OMC tiene actualmente 161 Miembros, un quinto de los cuales se han adherido a ella desde su creación. Con la adhesión de gigantes como China en 2001, la Arabia Saudita en 2005 y Rusia en 2012, todas las principales economías del mundo ahora forman parte, por primera vez, de un único sistema económico que abarca el 98% del comercio mundial. Mientras que los países industrializados dominaban el GATT, los países en desarrollo cumplen una función fundamental en la gestión de la OMC, la elaboración de su programa de trabajo y la negociación de sus acuerdos. El hecho de que la OMC esté logrando integrar un mundo en desarrollo en rápido crecimiento (con mucho la transformación económica más grande de la historia) en una economía mundial abierta representa uno de sus principales logros.

En segundo lugar, cabe señalar que el sistema ha consagrado el imperio de la ley en las relaciones económicas internacionales. Actualmente, cuando los países discrepan sobre derechos antidumping

El hecho de que la OMC esté logrando integrar un mundo en desarrollo en rápido crecimiento (con mucho la transformación económica más grande de la historia) en una economía mundial abierta representa uno de sus principales logros.

o subvenciones para la construcción de aeronaves, no dirimen sus diferencias en destructivas guerras comerciales sino en el sistema de solución de diferencias de la OMC, el tribunal comercial de la Organización. En 20 años la OMC ha entendido en cinco veces más diferencias (unos 500 casos) que el GATT en casi cincuenta. La utilización del sistema está aumentando más rápidamente entre los países en desarrollo, lo que es indicio no solo de su creciente participación en el comercio mundial sino también de la importancia que consideran que tiene el sistema basado en normas de la OMC para poder seguir creciendo y desarrollándose gracias al comercio. Incluso los miembros de acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) frecuentemente recurren a la OMC para dirimir sus diferencias comerciales.

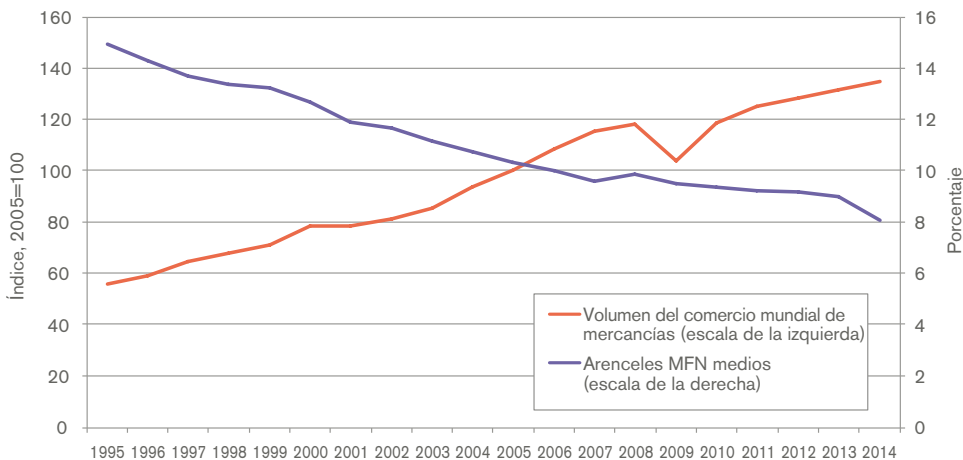
Asimismo cabe señalar que el sistema ha logrado reducir los obstáculos al comercio. En los últimos 20 años los aranceles aplicados medios se han reducido a la mitad (véase el gráfico 1): a menos del 8%, en comparación con el 15% en 1995 y casi el 40% después de la guerra. Esas reducciones han sido particularmente marcadas en determinados países: el arancel medio de la India disminuyó del 38,6% al 13,5% en 20 años; el de Marruecos, del 33,5% al 12,5%; el de Indonesia, del 25,6% al 7,1%. Actualmente casi el 60% del comercio mundial está exento de aranceles, mientras que otro 20% está

Actualmente casi el 60% del comercio mundial está exento de aranceles, mientras que otro 20% está sujeto a aranceles de menos del 5%.

sujeto a aranceles de menos del 5%. El proceso de adhesión de 33 nuevos Miembros a la OMC entrañó importantes negociaciones en materia de acceso a los mercados; lo mismo sucedió en el caso de la negociación del primer Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) en 1996. El Acuerdo sobre los Servicios Financieros y el Acuerdo sobre los Servicios de Telecomunicaciones Básicas han abierto sectores de servicios de importancia fundamental para el comercio internacional. Asimismo el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), en rápida expansión, está abriendo a los proveedores mundiales y a la competencia mercados de contratación pública que representan el 15% o más del PIB de los países.

Hasta la fecha, el logro más importante de la OMC ha sido el "Paquete de Bali" de reformas comerciales de 2013. Además de medidas destinadas a dar respuesta a importantes cuestiones relacionadas con la agricultura y a mejorar las oportunidades comerciales

Gráfico 1: Crecimiento del comercio y reducciones arancelarias, 1995-2014



Fuente: Perfiles arancelarios en el mundo, publicación de la OMC "Estadísticas del comercio internacional" y estimaciones de la Secretaría.

de los países menos adelantados, la Conferencia de Bali produjo el innovador Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (véase el capítulo 4). El Acuerdo, al simplificar y acelerar los procedimientos aduaneros en todo el mundo, podría reducir el costo medio de comerciar en más del 14% -efecto potencialmente superior al que tendría la eliminación de todos los aranceles restantes a nivel mundial-. Menos de dos años después, en julio, más de 50 Miembros de la OMC llegaron a un acuerdo sobre el alcance de un segundo ATI ampliado, con el que se pretende eliminar los aranceles que gravan más de 200 productos tecnológicos -desde semiconductores a satélites de telecomunicaciones y aparatos de imagen por resonancia magnética- que representan el 7% del comercio mundial, unos 1,3 billones de dólares al año según las estimaciones.

Desde luego, el sistema multilateral de comercio no puede arrogarse el mérito de todos los avances comerciales a nivel mundial. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales y ahora los megaregionales -por no hablar de las iniciativas unilaterales de liberalización- han adquirido creciente importancia en las relaciones comerciales, pero es importante reconocer la medida en que esos acuerdos descansan sobre los cimientos del sistema multilateral y dependen de él. Buena parte de su ADN básico -sus principios, normas y procedimientos- ha sido heredado directamente del GATT y la OMC. En algunas esferas, como la de las medidas comerciales correctivas, esos acuerdos frecuentemente recogen las normas de la OMC; en otras, como la de los servicios, se basan en los enfoques aplicados y los compromisos contraídos en el marco de la OMC. En los casos en que los acuerdos regionales resultan más innovadores, como en el ámbito de la política de competencia, las normas pueden ser intrínsecamente no discriminatorias y abiertas. A veces incluso se exagera la repercusión de las preferencias arancelarias regionales. Pese a la reciente proliferación de los acuerdos regionales (264 han sido notificados a la OMC), el 84% del comercio mundial de mercancías sigue desarrollándose sobre una base no discriminatoria y con arreglo al principio de la nación más favorecida (NMF). Eso se debe, en parte, a que una gran proporción del comercio mundial ya está sujeta a aranceles nulos y, en parte, a que los acuerdos regionales suelen no abarcar los sectores más difíciles y protegidos, como la agricultura, porque los productos de esos sectores se comercian aplicando tipos NMF.¹ Lo irónico es que hoy en

día los países están en condiciones de emprender con tanto brío esa clase de liberalización a nivel unilateral, bilateral y regional en buena medida porque el sistema mundial de comercio ya es tan estable, sólido y abierto. El hecho de que la influencia del sistema, como la fuerza de gravedad, a menudo pase inadvertida no significa que esté menos difundida.

A fin de apuntalar este sistema mundial de comercio más abierto e integrado, la OMC ha asumido nuevas responsabilidades. Una de ellas es el creciente hincapié que hace en la transparencia. Con arreglo a las disposiciones de la OMC, las obligaciones de los Miembros en materia de notificación de los cambios en sus políticas comerciales son más estrictas; los exámenes de las políticas comerciales nacionales son más frecuentes y los análisis de los nuevos informes de vigilancia del comercio mundial son más rigurosos. Esta labor tiene por objeto no solo mantener abiertos los mercados sino también compartir información, promover la comprensión y fomentar el diálogo, tareas igualmente importantes. Otro cambio importante es el mayor hincapié que hace la OMC en ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse de la apertura del comercio y a utilizar las normas del sistema. La OMC no solo ha incrementado sus propias actividades de formación y asistencia técnica (como en el marco del nuevo Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio destinado a ayudar a los países en desarrollo a aprovechar plenamente los beneficios que puede reportar el Acuerdo), sino que también está colaborando más estrechamente con sus interlocutores en la creación de capacidad comercial con instrumentos como el Marco Integrado mejorado, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) y la iniciativa de Ayuda para el Comercio. También cabe mencionar la creciente colaboración de la OMC con otras organizaciones internacionales en relación con otros temas

Con arreglo a las disposiciones de la OMC, las obligaciones de los Miembros en materia de notificación de los cambios en sus políticas comerciales son más estrictas.

■ ¹ Véase el Informe sobre el Comercio Mundial (2011).

(normas técnicas, política de salud, reglamentación medioambiental y solución de diferencias), colaboración que refleja y refuerza el papel central que cumple la OMC en la gobernanza económica mundial.

La prueba más clara del éxito logrado por la OMC es la expansión del comercio mundial. El volumen del comercio ha aumentado dos veces y media desde la creación de la OMC (véase el gráfico 1) y, por increíble que parezca, 37 veces desde la creación del GATT, aumento este que supera con creces el crecimiento de la producción mundial. Si bien el comercio de casi todos los países ha aumentado en los últimos 20 años, el comercio de los países en desarrollo ha aumentado más marcadamente. La proporción correspondiente al mundo en desarrollo en el comercio mundial de mercancías ha aumentado del 27% en 1995 a más del 43% en la actualidad; durante el mismo período, la proporción correspondiente al mundo en desarrollo en el comercio de servicios ha aumentado de aproximadamente el 25% al 35%. China, que es actualmente el principal exportador mundial, constituye el ejemplo más evidente: 20 años atrás ocupaba el undécimo lugar entre los exportadores a nivel mundial. Si bien los nuevos gigantes del comercio han recibido mayor atención, los países en desarrollo de todos los tamaños y regiones (desde Indonesia y Chile hasta Camboya y Qatar) están siguiendo una trayectoria similar. El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD), como se denomina oficialmente la ronda de negociaciones en curso, identifica explícitamente el desarrollo como su objetivo, pero en realidad el desarrollo es un objetivo fundamental de buena parte de la labor de la OMC, y uno de sus principales logros.

La OMC no solo ha contribuido a abrir e integrar la economía mundial sino que también ha cumplido la función igualmente importante de impedir su colapso y fragmentación frente a reiteradas perturbaciones económicas y geopolíticas. Las olas de proteccionismo acompañadas de guerras comerciales como las que se desencadenaron en el decenio de 1930 que se vaticinaron tras la crisis financiera asiática de 1997, los atentados terroristas de 2001 en Nueva York o la "Gran Recesión" de 2008 nunca llegaron a concretarse gracias, en buena medida, a la seguridad y estabilidad que ofrece el sistema multilateral de comercio. En cambio, el comercio mundial creció de manera sostenida después de cada crisis.

¿Por qué ha triunfado el sistema? La respuesta es sencilla: un número creciente de países ha reconocido los beneficios que reportan un comercio abierto, normas comunes y la cooperación multilateral. Al perseguir de manera colectiva sus propios intereses económicos nacionales a través del comercio, los países han creado progresivamente un sistema internacional común (la OMC moderna) del que dependen cada vez más para poder seguir creciendo y desarrollándose.

¿Por qué ha triunfado el sistema? La respuesta es sencilla: un número creciente de países ha reconocido los beneficios que reportan un comercio abierto, normas comunes y la cooperación multilateral.

Sin embargo, el sistema también ha tropezado con considerables dificultades. Las reiteradas demoras y el incumplimiento de los plazos fijados en las dilatadas negociaciones de la Ronda de Doha constituyen un motivo de preocupación, en particular porque con creciente frecuencia los Miembros recurren a las opciones bilaterales y regionales. Con todo, si bien la tarea de lograr que la OMC avance y se actualice constituye un desafío, eso se debe precisamente a que un mayor número de países participa en el sistema, un mayor número de países desea que se atienda a sus problemas y todos tienen más que ganar si se logra un resultado positivo. De lo que se trata es de si el sistema progresa con suficiente rapidez y atiende a las preocupaciones de todos, y no de si hay que desmantelarlo o abandonarlo.

Es por eso que revistió tanta importancia el "Paquete de Bali" de reformas comerciales acordado en 2013, con mucho el principal logro de la Ronda de Doha desde su puesta en marcha en 2001. La Conferencia de Bali no solo continuó el proceso de liberalización del comercio mundial sino que también demostró que las negociaciones de la OMC pueden lograr resultados cuando los Miembros encuentran un terreno común.

Lo cierto es que en una economía mundial cada vez más abierta, multipolar e hiperconectada, la OMC no está perdiendo, sino cobrando, cada vez mayor importancia al proporcionar el marco de normas que rigen el actual sistema comercial abierto, así como un mecanismo indispensable para dirimir conflictos comerciales. Por representar el único sistema mundial de comercio, la OMC también proporciona el único foro en que todos los países, aun los más poderosos, pueden cooperar para resolver el creciente número de problemas comerciales mundiales que requieren soluciones globales. La OMC, basada en el principio fundamental de la no discriminación, es un vector de inclusión y cooperación, no de exclusión y marginación. En las páginas que siguen se analiza la forma en que ha funcionado el multilateralismo comercial en los últimos 20 años y se dan algunas pautas sobre la forma en que puede funcionar en el futuro.



Firma de Tratado de Marrakech por el que se establece la OMC, 1994.

Establecimiento de una organización del comercio – fortalecimiento de la base institucional de la cooperación comercial mundial

La OMC fue creada en 1995 en parte con el objeto de colocar al sistema multilateral de comercio, que había sido ampliado recientemente como resultado de las negociaciones de amplio alcance de la Ronda Uruguay, sobre una base institucional más segura y permanente. En cierto sentido, la nueva organización no difería marcadamente del GATT, la institución que estaba destinada a reemplazar: la sede, en Ginebra, era la misma que la del GATT; el tamaño de la Secretaría solo aumentó moderadamente y el Director General del GATT pasó a ser el Director General de la OMC. La labor cotidiana de la OMC, como la del GATT, era llevada a cabo por las delegaciones de los Miembros en Ginebra, los funcionarios encargados de las cuestiones comerciales en las capitales de los Miembros y los funcionarios de la propia Secretaría de la OMC. Lo que es más importante, la OMC seguía siendo una organización intergubernamental, dirigida por sus Miembros, cuya función fundamental consistía en supervisar y administrar los acuerdos comerciales negociados por Miembros soberanos.

Sin embargo, en otros sentidos importantes la creación de la OMC marcó un cambio de rumbo decisivo. En efecto, se le había conferido el mismo estatuto jurídico y orgánico que el que tenían otras organizaciones internacionales, incluidos el FMI y el Banco Mundial. También se le habían asignado nuevas responsabilidades. Además de administrar el acuerdo existente sobre comercio de mercancías (agrícolas y manufacturadas), se encomendó a la OMC la tarea de supervisar los nuevos acuerdos en materia de servicios y propiedad intelectual, el proceso de examen de las políticas comerciales y la labor del órgano de solución de diferencias, cuyo mandato había sido reforzado. Esos cambios jurídicos y administrativos estuvieron acompañados de varias reformas, la más notoria de las cuales fue el requisito de celebrar, cada dos años, conferencias ministeriales para orientar la labor de la nueva organización. Estos cambios formales

de que fue objeto la institución ayudaron también a impulsar importantes cambios informales. Uno de los más notables fue la creciente participación de los Miembros en la labor cotidiana de la OMC. En la actualidad son muchos más los delegados basados en Ginebra que participan activamente en las reuniones, desempeñan un papel destacado en las negociaciones y presiden órganos clave; también es muy habitual que los funcionarios basados en las capitales asistan a las reuniones de los consejos, comités y grupos especiales de solución de diferencias; y el número de misiones comerciales (de Miembros y observadores) ante la sede de la OMC en Ginebra no ha parado de crecer (de 121 en 1995 a 167 en 2015). Esos cambios reflejan, en parte, el creciente alcance de las actividades de la OMC y, en parte, la creciente participación de los Miembros en el sistema.

Establecimiento de la OMC - creación de una institución permanente

Base institucional

Si bien la OMC es una organización relativamente joven, sus orígenes se remontan a los esfuerzos realizados después de la segunda guerra mundial para crear un nuevo orden internacional. Uno de los principales objetivos de la comunidad internacional era el establecimiento de un sistema mundial de comercio abierto, cooperativo y basado en normas, a fin de evitar que se repitiera la situación que en el decenio de 1930 había desencadenado la escalada proteccionista y la rivalidad de los bloques comerciales que habían ayudado a destruir el comercio mundial y a exacerbar las tensiones internacionales. La intención de la comunidad internacional era crear una Organización Internacional del Comercio (OIC). Sin embargo, como se indicó más arriba, el plan fracasó cuando el Gobierno de los Estados Unidos se negó a solicitar al Congreso

la ratificación de la carta de la OIC en 1950. La OIC murió y quedó el GATT como único instrumento multilateral de regulación del comercio internacional hasta la creación de la OMC, medio siglo después.

En muchos sentidos, el GATT no fue concebido inicialmente para funcionar como una organización internacional, entre otras cosas para no suscitar las sospechas del Congreso de los Estados Unidos de que se había creado una organización equivalente a la OIC sin su aprobación. El resultado de ello fue una organización pequeña y “provisional”, dotada de autonomía limitada y escasas atribuciones. Financiada inicialmente con cargo a un préstamo-donación, la Secretaría del GATT se componía de un secretario ejecutivo y ocho funcionarios albergados en una sede provisional (dos villas pequeñas) en el predio del Palacio de las Naciones, sede de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, situación que distaba mucho de ser comparable a la de las abultadas burocracias que administraban el Banco Mundial o el FMI.

Durante los 50 años siguientes, a medida que se fue expandiendo el sistema multilateral de comercio, la estructura del GATT se fue adaptando gradualmente en consecuencia. Las contribuciones de los Miembros reemplazaron al préstamo-donación para financiar el funcionamiento de la Secretaría; el número de funcionarios aumentó paulatinamente (a 82 para 1960, a 300 para el decenio de 1980 y a 416 para el decenio de 1990); y en 1977 el GATT se trasladó al Centro William Rappard, la actual sede de la OMC. En muchos sentidos, el GATT “provisional” se fue convirtiendo gradualmente en una organización internacional de facto. En 1990, hacia el final de la Ronda Uruguay, se planteó la idea de establecer una organización internacional del comercio con carácter permanente para que administrara los nuevos acuerdos comerciales multilaterales que se estaban negociando. Inicialmente la idea fue recibida con escepticismo, e incluso fue objeto de oposición, por parte de varios miembros del GATT, pero por último se llegó a un consenso. El 1º de enero de 1995 se estableció la Organización Mundial del Comercio, integrada por 128 Miembros y con carácter de institución permanente, lo que la convertía en la primera nueva organización internacional del período posterior a la Guerra Fría y la última organización internacional del período posterior a la segunda guerra mundial.

Cinco funciones fundamentales

En el Acuerdo de Marrakech, la carta de constitución de la OMC, se asignaron a la OMC cinco funciones específicas: por primera vez se definía claramente, y los Miembros acordaban expresamente, el quehacer básico de la Organización. Esas cinco funciones eran las siguientes: facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos de la OMC; servir de foro para las negociaciones entre sus Miembros acerca de las relaciones comerciales multilaterales y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones; administrar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), que es el mecanismo jurídico para resolver las diferencias comerciales (véase el capítulo 6); examinar las políticas comerciales nacionales por medio del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales; y cooperar, según el caso, con el FMI y el Banco Mundial y sus organismos conexos con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial. Aparte de esas funciones básicas acordadas en Marrakech, también se confió a la OMC la tarea de proporcionar asistencia técnica y capacitación para los países en desarrollo, una función que ha ido ganando cada vez más importancia y a la que se han dedicado cada vez más recursos dentro de la labor de la OMC en estos 20 años, a medida que se han ido adhiriendo a la Organización nuevos Miembros y se ha ido ampliando el ámbito de competencias de la OMC (véase la sección 3.2). La creciente participación de los Miembros en esas funciones fundamentales -en la labor realizada en los comités, los grupos especiales de solución de diferencias, los exámenes de las políticas, las misiones de asistencia técnica y los grupos de negociación- es, en muchos sentidos, mayor que la suma de sus partes, y mejora, fortalece y da legitimidad al sistema en el día a día.

Principios fundamentales, normas vinculantes

La labor de la OMC, como la del GATT, se funda en varios principios básicos que se reflejan en todos sus acuerdos y sustentan el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Un principio fundamental, que constituye uno de los pilares de la OMC, es el de la no discriminación. Este principio reviste dos formas. La primera de ellas, el trato de la nación más favorecida (NMF), prohíbe a los Miembros discriminar entre interlocutores comerciales ofreciendo un trato más favorable a otro Miembro u otros Miembros. La segunda, el trato

nacional, prohíbe la discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros y exige que las mercancías similares sean tratadas de manera similar. Otro principio es el de la liberalización progresiva del comercio, que tiene por objeto lograr la apertura de los mercados mediante la eliminación paulatina de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, pero teniendo en cuenta las circunstancias especiales de los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA). Por último, cabe mencionar el principio de la previsibilidad. A fin de proporcionar un entorno comercial previsible y estable, los Miembros de la OMC se comprometen, entre otras cosas, a atenerse a compromisos y normas vinculantes; a elaborar normas comerciales transparentes y a ponerlas en conocimiento del público; a llevar a cabo exámenes de las políticas comerciales de cada Miembro; a informar regularmente al comité de la OMC competente de sus medidas comerciales y a promover la competencia leal, de conformidad con las disposiciones de los Acuerdos de la OMC.

Una diferencia de la OMC respecto del GATT estriba en que las normas de la OMC, con unas pocas excepciones, son aplicables a todos los Miembros. El GATT era también un sistema jurídicamente vinculante -y no un compromiso de máximo empeño-, pero varios de sus acuerdos, en particular después de la adopción de los “códigos” de la Ronda de Tokio, eran optativos y las obligaciones vinculantes (incluidas las consolidaciones arancelarias) no eran universales. Uno de los principales objetivos de la Ronda Uruguay fue no solo extender las normas del sistema a esferas como los servicios, la inversión y la propiedad intelectual, sino hacerlas universales. En lugar del enfoque selectivo de la Ronda de Tokio en materia de adopción de nuevas normas, todos los Miembros de la OMC se comprometieron a observar (con algunas excepciones) todos los resultados de la Ronda Uruguay. La universalidad de las normas de la OMC se vio reforzada por el nuevo sistema integrado de solución de diferencias que abarcaba los nuevos acuerdos sobre servicios y la propiedad intelectual, así como el acuerdo original sobre mercancías (GATT).

Pero en una organización de 161 Miembros, muy diferentes por lo que se refiere al tamaño, los intereses comerciales y los niveles de desarrollo, un mismo enfoque no puede ser válido para todos. Aunque la mayoría de las normas de la OMC son aplicables a todos los Miembros, no todos ellos han

asumido el mismo nivel de obligaciones. En el marco del GATT, por ejemplo, los Miembros han consignado compromisos nacionales específicos respecto de los aranceles impuestos a las mercancías (agrícolas y no agrícolas), así como en otras esferas cuantificables, como las subvenciones a la agricultura. En el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), los compromisos nacionales específicos se pueden consignar de manera aún más detallada en las listas (por ejemplo, los Miembros pueden indicar la medida en que están dispuestos a ofrecer el trato nacional en determinados sectores de servicios). Por otro lado, el GATT, el AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) contienen disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados. Y luego hay acuerdos voluntarios (como el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas anexo al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio), así como acuerdos “plurilaterales”, en los que solo participa un número limitado de Miembros (como el Acuerdo sobre Contratación Pública o el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles). El hecho de que haya “varias velocidades” en los compromisos y obligaciones de los Miembros es uno de los motivos que hacen tan complejos los Acuerdos de la OMC.

Una organización dirigida por los Miembros en la que las decisiones se adoptan por consenso

La OMC, como el GATT, la dirigen los gobiernos Miembros. Todas las decisiones importantes son adoptadas por el conjunto de los Miembros, bien sea por los Ministros (que se reúnen al menos una vez cada dos años) o por los embajadores o delegados (que se reúnen regularmente en Ginebra), y en general lo hacen por consenso. En este sentido, la OMC se distingue de otras organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o el FMI, que delegan varias facultades en un consejo de administración o en el director de la organización, y que adoptan las decisiones por mayoría o voto ponderado. Esta manera de funcionar es un reflejo de la naturaleza contractual y basada en normas de la OMC. Como cuestión de principio y de funcionamiento, no se puede esperar que los Miembros cumplan compromisos a los que no han dado su acuerdo. La norma del consenso también impide que los Miembros más poderosos controlen el proceso, obliga a todo el mundo a negociar hasta

que se alcanza un compromiso y da legitimidad a los resultados. La ampliación de las normas de la OMC y su sistema de solución de diferencias vinculante solo son posibles porque todos los Miembros los han aceptado a través del principio del consenso, que es el equivalente, en términos de procedimiento, de la norma del trato NMF. De ese modo se garantiza que la OMC funcione sobre la base de la cooperación, no de la coerción, y que sus normas reflejen los intereses de los gobiernos nacionales, y no prevalezcan sobre ellos. Como ejemplo, se puede tomar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio alcanzado recientemente, que demuestra muy claramente que la norma del consenso, y el creciente número de Miembros de la OMC, no impiden la innovación y la reforma cuando los Miembros tienen un interés común en hacer avanzar el sistema.

La OMC, al tener un ámbito de competencia más amplio y un mayor número de Miembros, también cuenta con un sistema más extenso y estructurado de consejos y comités, en los que los Miembros pueden intercambiar información, debatir cuestiones y adoptar decisiones. El órgano supremo es la Conferencia Ministerial, que se reúne al menos una vez cada dos años. La obligación de convocar conferencias ministeriales formales cada dos años fue una innovación de la OMC, concebida para dar una dirección más firme al sistema, reforzar los vínculos con los gobiernos nacionales y fomentar la participación política de alto nivel. Las conferencias ministeriales (se han celebrado nueve, la primera en Singapur en 1996) reúnen a los Ministros de Comercio de todos los gobiernos Miembros y constituyen un foro fundamental para analizar cualquier cuestión de interés abarcada por cualquiera de los Acuerdos de la OMC y adoptar decisiones al respecto. Por ejemplo, en la última Conferencia Ministerial, celebrada en Bali, los Ministros acordaron un ambicioso paquete de medidas comerciales destinadas a racionalizar las prácticas aduaneras, abordar importantes cuestiones relacionadas con la agricultura y aumentar las oportunidades comerciales para los países en desarrollo Miembros (véase infra), además de supervisar la labor ordinaria de la OMC. Al tratarse de reuniones de gran visibilidad y alto nivel, las conferencias ministeriales siempre generan expectativas de que se produzcan avances, y se han ido convirtiendo en una vía cada vez más importante para aclarar, orientar e impulsar la

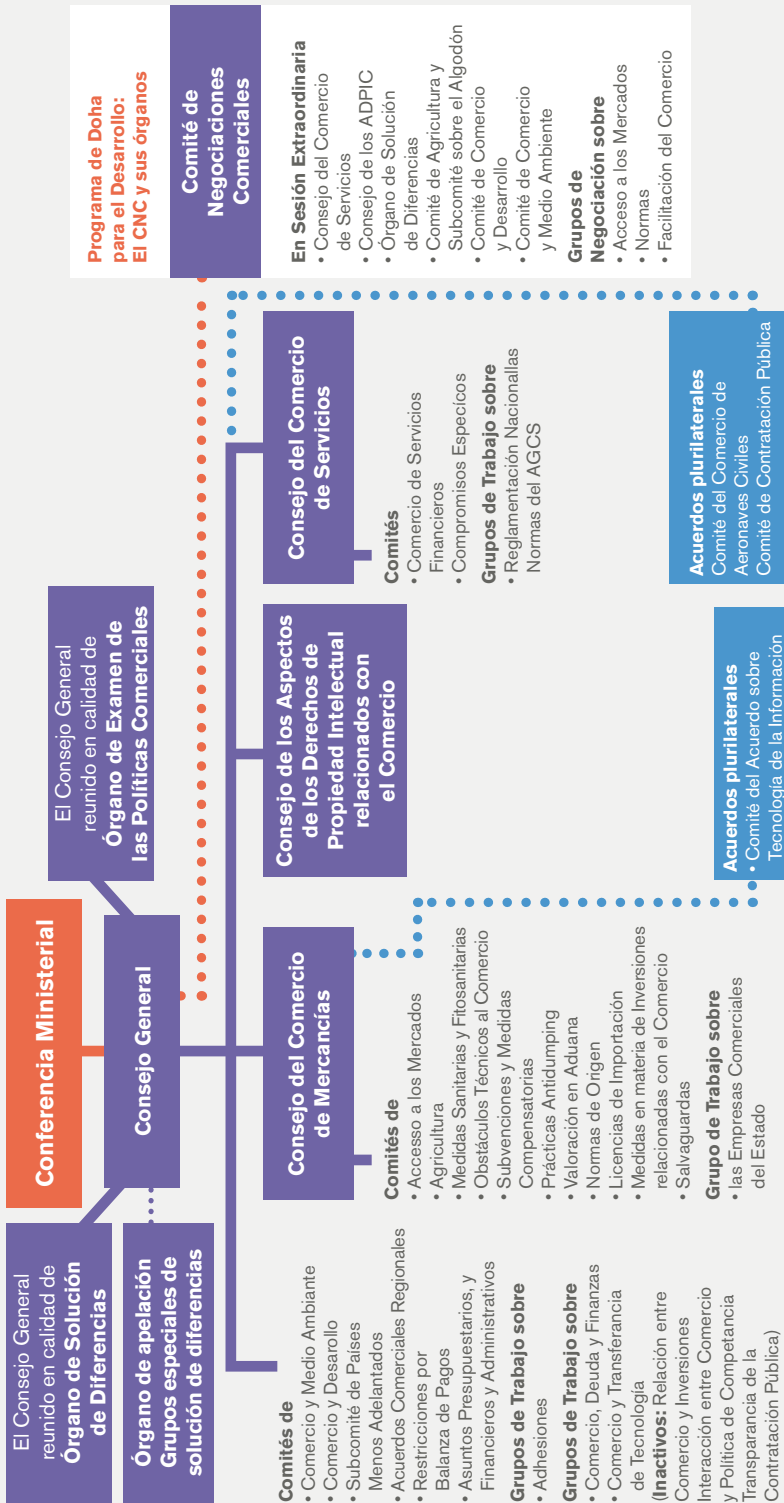
labor de la OMC. En ocasiones con éxito, como ocurrió en Bali en 2013, otras veces con menos éxito, como fue el caso en Seattle en 1999.

Como los Ministros solo se reúnen una vez cada dos años, el Consejo General funciona como órgano ejecutivo de la OMC entre una conferencia ministerial y la siguiente. El Consejo General se encarga de la supervisión general de todos los órganos de la OMC (en el gráfico 2 figura una lista de los consejos y comités y el organigrama de la OMC). Para tratar cuestiones relacionadas con la solución de diferencias, el Consejo General se reúne en calidad de Órgano de Solución de Diferencias (OSD) (véase el capítulo 6); para los exámenes de las políticas comerciales, se reúne en calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (véase el capítulo 5). En realidad, en los tres casos se trata del mismo Consejo General, si bien se reúne con un mandato diferente. Hay otros tres consejos que rinden informe al Consejo General. Cada uno de ellos se ocupa de una esfera amplia del comercio. Se trata del Consejo del Comercio de Mercancías, del Consejo del Comercio de Servicios y del Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Cada uno de ellos, a su vez, tiene diversos comités subsidiarios que le rinden informe (el Consejo del Comercio de Mercancías, por ejemplo, tiene 11 comités que le rinden informe). Otros seis órganos (denominados "comités" porque su ámbito de competencia es más limitado) también rinden informe al Consejo General sobre diversas cuestiones, como el comercio y el desarrollo, el medio ambiente y cuestiones administrativas. Cuando se puso en marcha la Ronda de Doha en 2001, los Ministros establecieron asimismo el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), bajo la autoridad del Consejo General. El CNC, que es presidido por el Director General de la OMC y también está integrado por todos los Miembros de la OMC, supervisa la marcha de las actuales negociaciones de Doha. El CNC se reúne aproximadamente cada dos o tres meses, pero la frecuencia de las reuniones depende de las prioridades de los Miembros y del estado de las negociaciones. Los presidentes de los distintos órganos informan periódicamente al Consejo General de los progresos logrados y las novedades ocurridas en sus respectivas esferas de competencia; la frecuencia de los informes está determinada en los mandatos respectivos. Aparte de supervisar esos órganos, el Consejo General también supervisa el nombramiento del Director General y los preparativos de las conferencias ministeriales.

Gráfico 2: Organigrama de la OMC

Estructura de la OMC

Todos los Miembros de la OMC pueden participar en todos los consejos, comités, etc., con excepción del Órgano de Apelación, los grupos especiales de solución de diferencias y los comités establecidos en el marco de los acuerdos plurilaterales.



Explicación

Rinden informe al Consejo General (o a un órgano subsidiario)

Los Comités de los Acuerdos Plurilaterales rinden informe de sus actividades al Consejo General o al Consejo del Comercio de Mercancías, aunque no todos los Miembros de la OMC han firmado estos acuerdos

El Comité de Negociaciones Comerciales rinde informe al Consejo General

El Consejo General también se reúne en calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y Órgano de Solución de Diferencias.

Desafíos y oportunidades institucionales

Como las decisiones de la OMC se adoptan normalmente por consenso, sin votación, los mecanismos de consulta desempeñan un papel fundamental para ayudar a un conjunto tan heterogéneo de Miembros a llegar a un acuerdo. La OMC, más incluso que el GATT en su día, se enfrenta a cuestiones comerciales de gran complejidad y que evolucionan rápidamente. Encontrar un equilibrio entre las diversas perspectivas, preocupaciones e intereses de sus 161 Miembros no siempre es fácil. En la OMC se han desarrollado varias estructuras, configuraciones y procedimientos diferentes -algunos formales, otros informales- para ayudar a garantizar, por un lado, que se respeten los intereses de todos los Miembros y por otro, que sea posible alcanzar un punto de encuentro y llegar a acuerdos.

Antes era habitual abordar las cuestiones espinosas en pequeños grupos antes de buscar el consenso de todos los Miembros. El Director General invitaba a determinadas delegaciones "representativas" individualmente, o bien por grupos de dos o tres o de unas 20 o 30 delegaciones para tratar de eliminar las diferencias y encontrar un terreno común. Normalmente esas reuniones se celebraban a nivel de Jefes de Delegación. Los presidentes de los órganos en los que se negociaban cuestiones concretas solían organizar consultas similares en pequeños grupos. El hecho de que los Miembros formasen voluntariamente sus propias alianzas (en torno a agrupaciones regionales, posiciones de negociación comunes o preocupaciones compartidas en la esfera del desarrollo) con el fin de aumentar su capacidad de negociación a menudo simplificaba esas consultas. Los coordinadores de grupo pueden garantizar tanto la "transparencia" como la "inclusión" manteniendo a sus coaliciones informadas sobre el avance de las negociaciones y representando las posiciones de sus respectivas coaliciones.

A medida que el comercio ha ido cobrando importancia para la economía de los países -y a medida que el poder comercial dentro del sistema se ha ido extendiendo-, ha ido creciendo la presión para que la participación dirigida por los Miembros se vaya ampliando, en lugar de restringiendo. En este sentido, las negociaciones basadas en el enfoque de "acumulación progresiva" que culminaron en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013 proporcionan un modelo que podría ser importante para

otras negociaciones de la OMC. Probablemente fueron las negociaciones más incluyentes, transparentes y "dirigidas por los Miembros" en la historia del GATT y la OMC; en ellas, todas las delegaciones de la OMC interesadas participaron activamente en el análisis y la concepción del Acuerdo a lo largo de todo el proceso de negociación, y la presidencia desempeñó fundamentalmente un papel de facilitador, para tratar de llegar a una solución de avenencia sobre la base de los deseos de las delegaciones.

El objetivo de todos esos mecanismos es maximizar la transparencia, el diálogo y la inclusión, de modo que los Miembros se identifiquen en mayor medida con las negociaciones y tengan más interés en su éxito. Básicamente, en la OMC no se puede eludir la necesidad de alcanzar el consenso. De hecho, es precisamente el carácter global de la OMC lo que permite a los Miembros abordar el carácter inherentemente "global" de muchas de las cuestiones comerciales a las que se enfrentan actualmente. El éxito de la negociación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio pone de manifiesto no solo el hecho de que nuevos paradigmas pueden dar resultados significativos, sino que la OMC, pese al mayor número y a la mayor diversidad de Miembros, puede conseguir reformas comerciales importantes y pertinentes.

La Secretaría de la OMC

Mayores responsabilidades, mayor representatividad

Como resultado de la ampliación de la composición de la OMC y del alcance de sus políticas, también han aumentado las demandas a que debe atender la Secretaría. La Secretaría, cuyos expertos independientes proporcionan asesoramiento a los Miembros de la OMC en relación con todas las actividades que desarrolla la Organización, tiene como funciones principales prestar apoyo profesional y asesoramiento a los diversos consejos y comités, proporcionar capacitación y asistencia técnica a los países en desarrollo, vigilar y analizar la evolución del comercio mundial, facilitar información al público y los medios de información y organizar las conferencias ministeriales. Por otro lado, la Secretaría se ocupa cada vez más de prestar asistencia jurídica en relación con el proceso de solución de diferencias, asesorar a los gobiernos que desean adherirse a la OMC y de compilar y analizar datos sobre las medidas comerciales específicas de los Miembros y sobre

las grandes corrientes comerciales mundiales. Con la ampliación de las competencias de la OMC, la Secretaría también ha adquirido experiencia en nuevas esferas, como las de los servicios, la propiedad intelectual, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y el comercio y el medio ambiente.

Los funcionarios de la Secretaría proceden de más de 80 Miembros de la OMC. Muchos son economistas, juristas, estadísticos y especialistas en política comercial internacional, y otros trabajan en servicios lingüísticos, de tecnología de la información, recursos humanos y administración. La política de contratación de la OMC está basada en el principio de igualdad de oportunidades para todos, sin distinción de sexo, nacionalidad, raza o religión, con el objetivo de asegurar la máxima diversificación posible de la Secretaría. Desde 1995, el número de Miembros representados en la Secretaría ha aumentado en un 69%, mientras que entre el personal (con exclusión de los funcionarios de los servicios lingüísticos), la proporción de funcionarios de países en desarrollo y países menos adelantados aumentó del 21% en 1995 al 37% en 2014. A nivel general, el número de funcionarias (330) supera al de funcionarios (304), aunque en la categoría profesional hay un 41% de mujeres y un 59% de hombres.

De pequeñas dimensiones y eficiente

A pesar de la función fundamental que cumple en la supervisión del sistema mundial de comercio, la Secretaría de la OMC sigue siendo una de las más pequeñas de entre las principales organizaciones y una de las que cuenta con recursos más modestos. El presupuesto de la OMC para 2015 asciende a unos 205 millones de dólares EE.UU., de los cuales 137 millones de dólares EE.UU. están destinados a sufragar los gastos de personal. La OMC, que

cuenta con apenas 634 funcionarios de plantilla, es mucho más pequeña que las instituciones de Bretton Woods: el FMI (con 2.600 funcionarios y un presupuesto de 840 millones de dólares EE.UU.); y el Banco Mundial (con 4.500 funcionarios y un presupuesto de 2.000 millones de dólares EE.UU.). También es más pequeña que otras organizaciones con sede en Ginebra, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Cosa insólita para una organización internacional, la OMC tiene un presupuesto basado en el principio de que “el que usa, paga”. En efecto, la contribución de cada Miembro al presupuesto de la OMC se establece sobre la base de su participación en el comercio internacional. El presupuesto de la Secretaría aumentó tras el establecimiento de la OMC, pero los últimos años, en respuesta al deseo de los Miembros, su crecimiento ha sido nulo. Aunque la mayor demanda de un número cada vez mayor de Miembros -para tareas relacionadas con la solución de diferencias, la vigilancia del comercio, la asistencia técnica y la creación de capacidad y las actividades de divulgación, así como para la labor técnica y analítica de los comités- se ha ido satisfaciendo hasta ahora mediante la redistribución de los recursos dentro de la Secretaría, cabe preguntarse si será posible seguir respondiendo a ese aumento de la demanda en el futuro si no aumentan los recursos disponibles.

Las negociaciones en la OMC

El proceso de negociación en la OMC

En 2001, en el marco de la Conferencia Ministerial de Doha, los Miembros de la OMC reconocieron que no solo era necesario seguir liberalizando el comercio y actualizar las normas del sistema sino que también debía asignarse a las necesidades de los países en desarrollo y los países menos adelantados un lugar central en la nueva ronda de negociaciones. La Declaración Ministerial de Doha, que puso en marcha la ronda más reciente de negociaciones comerciales multilaterales, dice que los Miembros continuarán “realizando esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”. Las negociaciones abarcan 20 esferas comerciales, desde la agricultura y los bienes y servicios hasta la propiedad intelectual,

A pesar de la función fundamental que cumple en la supervisión del sistema mundial de comercio, la Secretaría de la OMC sigue siendo una de las más pequeñas de entre las principales organizaciones y una de las que cuenta con recursos más modestos.

el medio ambiente y la solución de diferencias. Su objetivo fundamental consiste en lograr la introducción de importantes mejoras en el sistema internacional de comercio y mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo mediante la reducción de los obstáculos al comercio y la revisión de las normas comerciales. La Secretaría presta servicios en las diferentes consultas, negociaciones y debates que celebran los Miembros entre sí.

En la Declaración Ministerial de Doha (párrafos 47 a 52) se sientan los principios que deberán regir la labor del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). En dichos párrafos (véase el cuadro 1) se prescribe la forma en que han de desarrollarse las negociaciones. Al igual que la Ronda Uruguay que la precedió, la Ronda de Doha se considera un “todo único”, lo que significa que las diversas cuestiones objeto de negociación se tratan como un paquete

único en el que todos los Miembros deben estar de acuerdo, si bien la Declaración también aclara que “los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo”.

Como la OMC es una organización dirigida por sus Miembros que aplica un enfoque de acumulación progresiva, las negociaciones se llevan a cabo en diferentes grupos de negociación dependientes del CNC. En el cuadro 2 se enumeran esos grupos y se describen sus mandatos y objetivos. Las reuniones de los grupos de negociación son reuniones en sesión extraordinaria de distintos órganos. Así, por ejemplo, las negociaciones sobre la agricultura tienen lugar en reuniones en Sesión Extraordinaria del Comité de Agricultura. El grupo encargado del comercio de productos no agrícolas es el Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados para los productos no agrícolas (GNAM).

Cuadro 1: Principios que rigen las prácticas del CNC	
Principio	Mandato
Párrafo 47 Un todo único	“Excepción hecha de las mejoras y aclaraciones relativas al Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarán partes de un todo único. No obstante, los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo.”
Párrafo 48 Participación	“Podrán participar en las negociaciones: todos los Miembros de la OMC; y los Estados y territorios aduaneros distintos actualmente en proceso de adhesión”, pero “[l]as decisiones sobre los resultados de las negociaciones serán adoptadas por los Miembros de la OMC únicamente.”
Párrafo 49 Transparencia	“Las negociaciones se desarrollarán de manera transparente entre los participantes, con objeto de facilitar la participación efectiva de todos. Se llevarán a cabo con miras a asegurar beneficios para todos los participantes y lograr un equilibrio general en los resultados de las negociaciones.”
Párrafo 50 Trato especial y diferenciado	“Las negociaciones y los demás aspectos del Programa de Trabajo tendrán plenamente en cuenta el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados.”
Párrafo 51 Desarrollo sostenible	“El Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Comercio y Medio Ambiente actuarán, cada uno en el marco de su respectivo mandato, como foro para identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo y el medio ambiente, a fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que en las negociaciones se refleje de manera adecuada el desarrollo sostenible.”
Párrafo 52 Temas no negociados	“También se atribuye alta prioridad a los elementos del Programa de Trabajo que no conllevan negociaciones. Estos se tratarán bajo la supervisión general del Consejo General.”

Fuente: Declaración Ministerial de Doha, adoptada el 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1).

Cuadro 2: Grupos de negociación dependientes del CNC

Grupos de negociación	Mandato	Objetivo
Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria	Párrafos 13 y 14 de la Declaración Ministerial de Doha	Establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda (véase la página 50) y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.
Consejo del Comercio de Servicios en Sesión Extraordinaria	Párrafo 15 de la Declaración Ministerial de Doha	Promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo y menos adelantados.
Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados para los productos no agrícolas (GNAM)	Párrafos 16, 31 iii) y 50 de la Declaración Ministerial de Doha	Reducir o eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresión arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios.
Consejo de los ADPIC en Sesión Extraordinaria	Párrafos 17, 18 y 19 de la Declaración Ministerial de Doha	Promover tanto el acceso a los medicamentos existentes como la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos; negociar el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas.
Grupo de Negociación sobre las Normas	Párrafos 28 y 29 de la Declaración Ministerial de Doha	Aclarar y mejorar las disciplinas previstas en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; y aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos previstos en las disposiciones vigentes de la OMC aplicables a los acuerdos comerciales regionales.
Órgano de Solución de Diferencias en Sesión Extraordinaria	Párrafo 30 de la Declaración Ministerial de Doha	Negociar mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.
Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria	Párrafos 31, 32, 33 y 51 de la Declaración Ministerial de Doha	Reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos; servir de foro para identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el medio ambiente, a fin de contribuir a que se reflejen los objetivos de desarrollo sostenible.
Comité de Comercio y Desarrollo en Sesión Extraordinaria	Párrafos 42, 43, 44 y 51 de la Declaración Ministerial de Doha	Servir de foro para identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo, a fin de contribuir a que se reflejen los objetivos de desarrollo sostenible.
Subcomité sobre el Algodón	Decisión adoptada por el Comité de Agricultura reunido en sesión extraordinaria el 19 de noviembre de 2004	Tratar el algodón de manera ambiciosa dentro de las negociaciones sobre la agricultura; tratar todas las políticas causantes de distorsión del comercio que afecten al sector del algodón en relación con el acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia de las exportaciones.

Fuentes: Declaración Ministerial de Doha, adoptada el 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), y decisión adoptada por el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria en la reunión sobre el establecimiento del Subcomité sobre el Algodón celebrada el 19 de noviembre de 2004 (TN/AG/13).

Programa de trabajo posterior a Bali

El paquete de reformas comerciales convenido en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali en diciembre de 2013 marcó un hito importante para el sistema multilateral de comercio. El “Paquete de Bali”, que comprende el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, decisiones relativas a la seguridad alimentaria y el algodón y medidas relativas al comercio de los países menos adelantados, demostró que las negociaciones de la OMC -y el PDD en particular- podían lograr resultados. Para mantener este impulso, los Miembros de la OMC están reflexionando sobre el modo de revitalizar las cuestiones restantes del PDD, seguir desarrollando el éxito de Bali y sentar las bases para que la

Conferencia Ministerial de Nairobi en diciembre de 2015 también concluya de forma satisfactoria y con resultados tangibles para los Miembros de la OMC.

El paquete de reformas comerciales convenido en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali en diciembre de 2013 marcó un hito importante para el sistema multilateral de comercio.

Cuadro 3: El Paquete de Bali: Decisiones adoptadas por los Ministros en Bali	
Facilitación del Comercio	
Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*, Decisión Ministerial de Bali,	WT/L/911
Decisión de noviembre de 2014	WT/L/940
Agricultura	
Servicios generales*, Decisión Ministerial	WT/L/912
Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*, Decisión Ministerial	WT/L/913
Decisión de noviembre de 2014	WT/L/939
Entendimiento relativo a las disposiciones sobre la administración de los contingentes arancelarios de los productos agropecuarios, según se definen en el artículo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura*, Decisión Ministerial	WT/L/914
Competencia de las exportaciones*, Declaración Ministerial	WT/L/915
Algodón	
Decisión Ministerial	WT/L/916
Desarrollo y cuestiones relacionadas con los países menos adelantados (PMA)	
Normas de origen preferenciales para los países menos adelantados**, Decisión Ministerial	WT/L/917
Puesta en práctica de la exención relativa al trato preferencial para los servicios y los proveedores de servicios de los países menos adelantados**, Decisión Ministerial	WT/L/918
Acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados**, Decisión Ministerial	WT/L/919
Mecanismo de vigilancia del trato especial y diferenciado**, Decisión Ministerial	WT/L/920

* Véase el capítulo 4. ** Véase el capítulo 3.

Fuentes: Declaración Ministerial de Doha, adoptada el 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1 y decisión adoptada por el Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria el 19 de noviembre de 2004 sobre el establecimiento del Subcomité sobre el Algodón (TN/AG/13).

Han surgido algunos parámetros que han ayudado a encauzar el debate, como el reconocimiento del lugar central del desarrollo en las negociaciones, la interconexión de las principales cuestiones (agricultura, acceso a los mercados para los productos no agrícolas y servicios), la necesidad de mantener la flexibilidad y la voluntad política y la importancia de centrarse en resultados factibles. También se reconoce que, aunque las negociaciones clave del PDD siguen enfrentándose a dificultades, otras negociaciones han dado resultados importantes, como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que ha sido un hito, la exención para los PMA en la esfera de los servicios o el establecimiento de un Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), gracias a la disposición de los Miembros a utilizar enfoques innovadores. A todo ello se suma el éxito logrado en otras negociaciones celebradas en la OMC fuera del ámbito del PDD, como la adhesión de 33 nuevos Miembros, los acuerdos sobre los servicios financieros y las telecomunicaciones, la ampliación y profundización del ACP, el primer ATI y, ahora, el avance decisivo acerca de la ampliación del ATI, que constituye el primer acuerdo de recorte arancelario alcanzado en la OMC en 18 años. Puede que la Ronda de Doha haya avanzado con parsimonia, pero la OMC en su conjunto no se ha quedado de brazos cruzados.

Conclusiones

El sistema multilateral de comercio funcionó sin una organización permanente durante casi 50 años. Esta situación cambió en 1995 con la creación de la OMC. Teniendo en cuenta el mayor alcance de los acuerdos y el aumento del número de Miembros y de las responsabilidades de la Organización, los Miembros decidieron que el sistema multilateral debía descansar sobre una base institucional más sólida. La OMC no solo ha estado a la altura de esos desafíos, sino que, además, ha conseguido adaptarse a un medio externo que ha cambiado radicalmente en los últimos 20 años. La creciente participación de los Miembros en las labores cada vez más amplias de la Organización (trabajos de los comités, solución de diferencias, vigilancia de las políticas comerciales, asistencia técnica y creación de capacidad, creciente interacción con otros organismos internacionales, y negociaciones en curso) han servido para reforzar y mejorar la Organización en el día a día. El resultado es que la OMC se ha convertido en una institución más importante, pertinente y legítima de lo que nunca fue el GATT.

3



Ampliación de la OMC - más Miembros, más participación

El hecho de que se hayan sumado a la OMC tantos Miembros, y de que los Miembros actuales estén participando más en su labor, pone de manifiesto la creciente importancia de la OMC y hasta qué punto se ha hecho potente su atractivo. En los últimos dos decenios se han adherido a la OMC 33 economías, desde economías gigantes como China y Rusia, a pequeños Estados insulares como Vanuatu, Seychelles y Cabo Verde. Medido en términos de participación en el comercio mundial, peso económico y población, este hecho representa la mayor ampliación de la historia del sistema multilateral de comercio y la más compleja. Estos nuevos Miembros representan un quinto de los Miembros de la OMC (recuadro 1). Gracias al mayor ámbito de cobertura de las normas de la OMC, la economía mundial está hoy más integrada y genera, debido a la mayor competitividad y los valores compartidos, como la transparencia, la previsibilidad y el imperio de la ley, nuevas oportunidades empresariales.

Al mismo tiempo, la participación en la labor y en las negociaciones de la Organización se ha ampliado considerablemente, en particular entre los países en desarrollo Miembros. Mientras que antes dominaban el GATT los países industrializados, especialmente los del grupo denominado “Cuadrilateral”, es decir, los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón y el Canadá, hoy los países en desarrollo desempeñan un papel dirigente en la gestión de la OMC, son fundamentales en las negociaciones en curso en

la OMC y recurren de forma activa al mecanismo de solución de diferencias. Estos datos reflejan la creciente importancia que los países en desarrollo Miembros atribuyen a participar en la labor de la OMC y el éxito de los programas de la OMC destinados a promover una mayor participación en la Organización, y el sentimiento de identificación con ella. El resultado es un sistema mundial de comercio cada vez más diverso e interconectado, cuya gestión es ahora más importante, de un lado, y más compleja, de otro.

Adhesiones: construcción de una OMC mundial

Cuando se creó la OMC, un objetivo importante era hacer que la Organización tuviera un ámbito y una cobertura que fueran universales. En los últimos dos decenios, la OMC ha avanzado mucho en el logro de estos dos objetivos. Los 33 nuevos Miembros de la OMC representan una parte importante del comercio y de la población mundiales y han ampliado espectacularmente el ámbito de cobertura mundial de las normas de la OMC. En 2014, los nuevos Miembros representaban aproximadamente un quinto del comercio y del producto interior bruto (PIB) mundiales y más de un cuarto de la población mundial. China por sí sola aportó un 13% del PIB mundial, un 17% del comercio mundial y un 21% de la población mundial.

La OMC abarca hoy ya el 98% del comercio mundial y el 96% del PIB mundial, y dentro de un decenio probablemente será universal. Otros 22 países, incluidos 8 países menos adelantados (PMA), están en distintas etapas del proceso de negociación de su adhesión. El Afganistán, Kazajistán y Liberia deben concluir sus negociaciones en 2015. Sumados, representan el 2% del comercio y del PIB, y el 6% de la población, del mundo. Cuando finalmente se adhieran a la OMC, quedarán fuera de la OMC nada más que 14 de los 192 países del mundo, y todo hace pensar que la mayoría de estos países pronto pedirán la adhesión. Varias de estas economías (Timor-Leste, Sudán del Sur y Somalia) han calificado de prioridad el inicio de negociaciones

El hecho de que se hayan sumado a la OMC tantos Miembros, y de que los Miembros actuales estén participando más en su labor, pone de manifiesto la creciente importancia de la OMC y hasta qué punto se ha hecho potente su atractivo.

En 2014, los nuevos Miembros representaban aproximadamente un quinto del comercio y del producto interior bruto (PIB) mundiales y más de un cuarto de la población mundial.

para adherirse a la OMC. Otras economías señalan más discretamente su intención de solicitar la adhesión a la OMC, como Organización regida por la transparencia, el buen gobierno y el imperio de la ley.

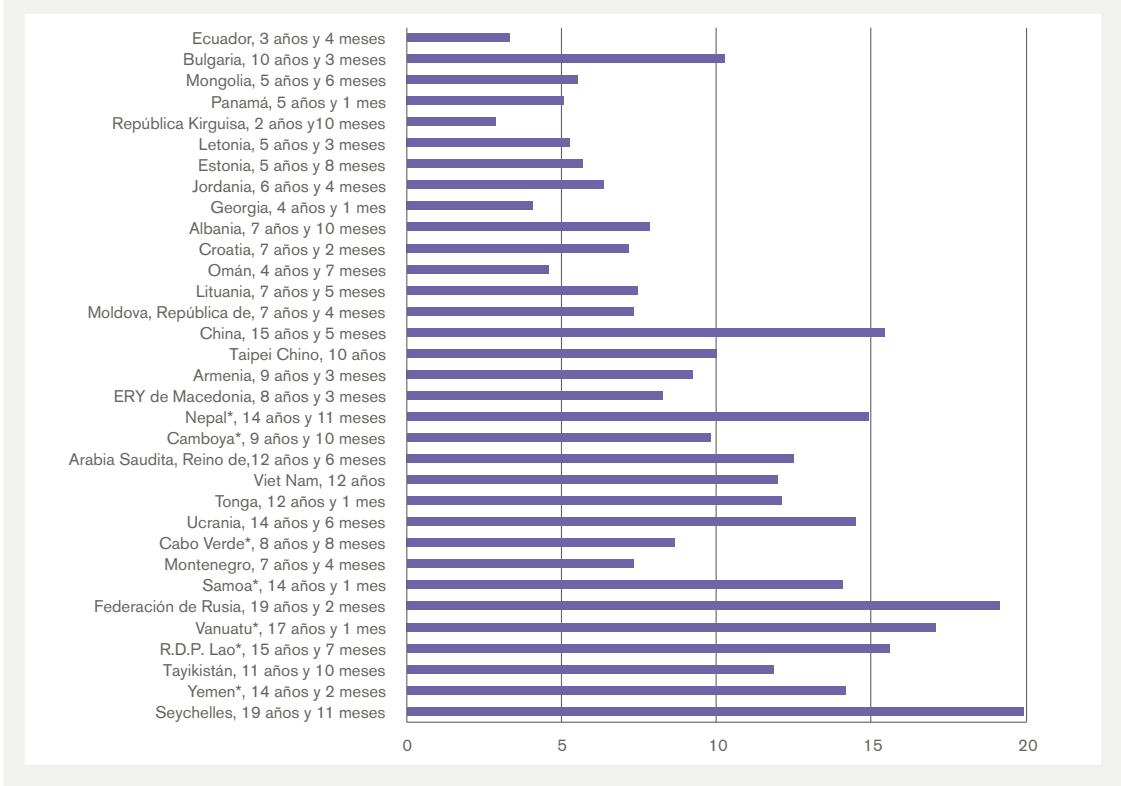
Negociaciones de adhesión más complejas y largas

A diferencia de los 23 Miembros que originalmente lanzaron el GATT en 1947, todos los Miembros posteriores tuvieron que negociar los términos de su adhesión con los Miembros anteriores. En general, estas condiciones se han ido ampliando

Recuadro 1: Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII del Acuerdo sobre la OMC (Miembros que se han adherido a la OMC después de su creación)

En la etapa inmediatamente posterior a 1995, los nuevos Miembros de la OMC eran calificados como “Miembros de reciente adhesión”, pero actualmente se hace referencia a ellos como Miembros “que se han adherido en virtud del artículo XII”. Los nuevos Miembros, por orden cronológico de su adhesión, son: el Ecuador, Bulgaria (1996); Mongolia, Panamá (1997); la República Kirguisa (1998); Letonia, Estonia (1999); Jordania, Georgia, Albania, Omán, Croacia (2000); Lituania, Moldova, China (2001); el Taipei Chino (2002); Armenia, la ex República Yugoslava de Macedonia (2003); Nepal, Camboya (2004); la Arabia Saudita (2005); Viet Nam (2007); Tonga (2007); Ucrania, Cabo Verde (2008); Montenegro, Samoa, la Federación de Rusia, Vanuatu (2012); la República Democrática Popular Lao, Tayikistán (2013); el Yemen (2014); y Seychelles (2015).

Gráfico 3: Duración de los procesos de adhesión: desde la fecha de la solicitud a la fecha de la adhesión



* País menos adelantado (PMA). Cabo Verde y Samoa se adhirieron como PMA, pero dejaron de tener la condición de PMA en diciembre de 2007 y enero de 2014, respectivamente. Fuente: Secretaría de la OMC.

con el paso del tiempo, como reflejo no solo del mayor número de normas del sistema y del mayor número de intereses en juego sino también de la mayor atención que se presta a los procesos de adhesión y las normas de la Organización.

Durante los últimos 20 años, las negociaciones para la adhesión a la OMC han durado por término medio 9 años y medio, casi 20 años las de Seychelles, las más largas, y un poco menos de 3 años las de la República Kirguisa, las más breves (véase el gráfico 3). La duración de cada proceso de adhesión dependía del compromiso de la economía que solicitaba la adhesión con la negociación, la medida en que sus normas comerciales eran ya compatibles con la OMC y el contenido y la complejidad del objeto de las negociaciones, que variaba de una adhesión a otra.

Adhesión de gobiernos reformadores

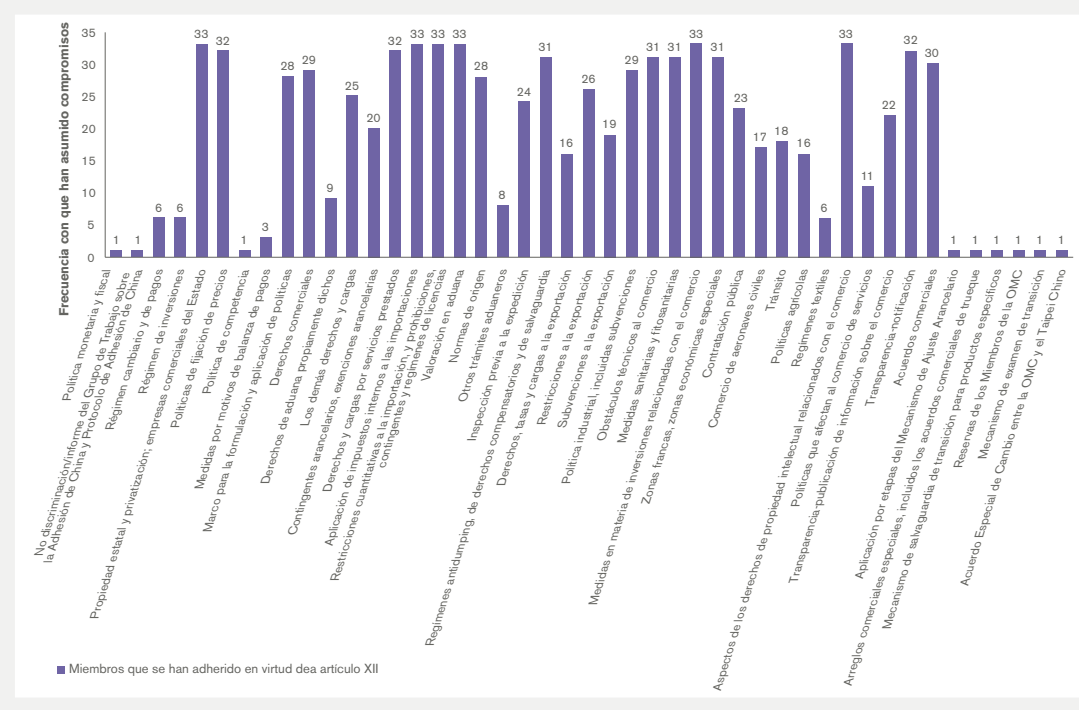
Como los acuerdos de adhesión, o “protocolos”, son tratados internacionales que establecen obligaciones, tienen amplias consecuencias tanto para el sistema

multilateral como para las economías nacionales que los suscriben. Esto significa que las negociaciones de adhesión pueden convertirse en un instrumento importante no solo para actualizar las normas multilaterales de comercio sino también para ayudar a los gobiernos que llevan a cabo el proceso de adhesión a realizar las reformas internas necesarias.

Reforzamiento de las normas de la OMC

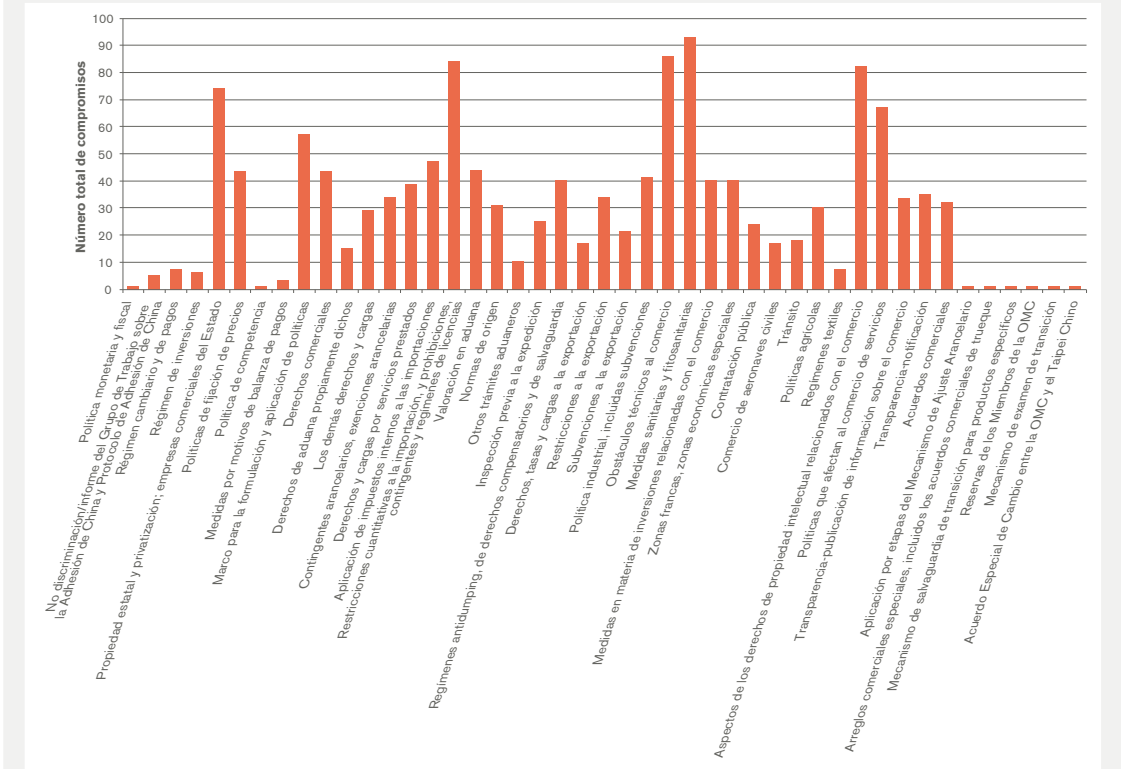
Las negociaciones de adhesión concluidas desde 1995 han abarcado unas 45 esferas fundamentales de las normas de la OMC. Aparte del Acuerdo sobre la OMC, que todos los Miembros están obligados a respetar, los países que se adhieren a la OMC se comprometen frecuentemente a respetar condiciones adicionales que se negocian expresamente para su adhesión a la OMC. Los 33 Miembros que se adhirieron a la OMC de conformidad con el artículo XII aceptaron 1.361 compromisos específicos. En el gráfico 4 se muestra la frecuencia con que los países que se adhieren a la OMC aceptan, a resultados de las negociaciones para su adhesión, compromisos

Gráfico 4: Frecuencia con que se han asumido compromisos específicos, por capítulos/secciones de los informes de los grupos de trabajo sobre las adhesiones y los protocolos de adhesión



Fuente: Osakwe, C. (2015), *Contributions and lessons from WTO accessions: the present and future of the rules-based multilateral trading system*. En: Osakwe, C. y Dadush, U. coeditores. *WTO Accessions and Trade Multilateralism: Case Studies and Lessons for the WTO at Twenty*. Cambridge University Press.

Gráfico 5: Número total de compromisos asumidos por los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII, por capítulos/secciones de los informes de los grupos de trabajo sobre las adhesiones y los protocolos de adhesión



Fuente: Osakwe, C. (2015), *Contributions and lessons from WTO accessions: the present and future of the rules-based multilateral trading system*. En: Osakwe, C. y Dadush, U. coeditores. *WTO Accessions and Trade Multilateralism: Case Studies and Lessons for the WTO at Twenty*. Cambridge University Press.

específicos en cualquiera de las 45 esferas básicas, mientras que en el gráfico 5 se ofrece un desglose por esferas básicas del número total de compromisos.

Aunque la pauta de estos compromisos no hace más que confirmar las normas y disciplinas ya vigentes en la OMC, los resultados de las negociaciones de adhesión en algunos casos han aclarado y profundizado las normas ya existentes mediante la aceptación de los llamados compromisos “OMC-plus”. Se trata de compromisos más amplios que los establecidos en el Acuerdo sobre la OMC en una esfera concreta. Como ejemplo se puede citar que dos tercios de los Miembros que completaron su adhesión de conformidad con el artículo XII se han comprometido a notificar periódicamente a la OMC sus programas de privatización, algo que los Miembros más antiguos no están obligados a hacer. Otros ejemplos son los compromisos

específicos asumidos en esferas tales como los derechos de propiedad intelectual y las empresas comerciales del Estado. Estas últimas son empresas gubernamentales y no gubernamentales, incluidas las juntas de comercialización, que se ocupan de la exportación y/o importación de mercancías.

Iniciación y afianzamiento de reformas internas

En el marco de las negociaciones, se pide a los gobiernos de los países que han iniciado el proceso de adhesión que evalúen la conformidad con las normas de la OMC de sus leyes y prácticas internas relacionadas con el comercio. Estos gobiernos se comprometen a llevar a cabo un plan de acción legislativo de carácter general que supone un inventario completo de la legislación promulgada relacionada con la OMC y una hoja de ruta para la labor legislativa interna en las restantes áreas

relacionadas con la OMC. Como parte de este proceso, los gobiernos de los países en proceso de adhesión proporcionan a la OMC copia de la legislación pertinente, leyes y reglamentos, en uno de los tres idiomas oficiales de la OMC. Con motivo de las 33 adhesiones a la OMC que se han finalizado, se han facilitado a la Organización más de 7.000 leyes y reglamentos de aplicación conexos, que han sido examinados cuidadosamente por los Miembros.

Las adhesiones a la OMC están, por consiguiente, vinculadas directamente con un proceso de reformas internas para conseguir que la legislación sea compatible con la OMC. En las negociaciones se pide a los gobiernos de los países en proceso de adhesión que, normalmente antes de la adhesión o, en algunos casos, con períodos de transición debidamente negociados, cumplan algunas obligaciones específicas. En el cuadro 4 se ofrece un resumen de la legislación que ha sido promulgada y notificada a la OMC como parte de los 33 procesos de adhesión a la OMC que han finalizado. La magnitud de los cambios legales y reglamentarios

que supusieron los Protocolos de Adhesión de China y de la Federación de Rusia es especialmente notable y refleja la complejidad de sus economías.

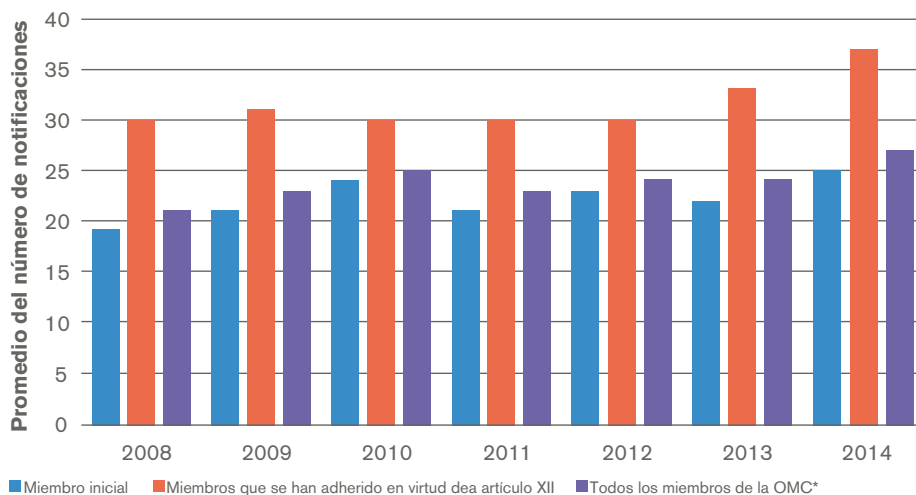
Una ventaja que suponen los procesos de adhesión es que los Miembros cuya adhesión es reciente están bien equipados para cumplir sus obligaciones y ejercer sus derechos desde el primer momento. Como ejemplo cabe destacar el nivel de cumplimiento de los Miembros que se adhirieron a la OMC en virtud del artículo XII, en comparación con los Miembros iniciales, del deber de notificar a la OMC sin demora los cambios de sus normas y reglamentos comerciales, algo a lo que están obligados todos los Miembros de la OMC. En el gráfico 6 se muestra que entre 2008 y 2014, la tasa de “notificación” de los Miembros que se adhirieron a la OMC en virtud del artículo XII es continuamente superior a la de los Miembros iniciales. Esta tendencia positiva puede atribuirse al hecho de que en los procesos de adhesión se exige a los Miembros que se adhieren a la OMC en virtud del artículo XII que establezcan mecanismos adecuados de presentación de las notificaciones.

Cuadro 4: Leyes y reglamentos promulgados por los Miembros que se adhirieron a la OMC de conformidad con el artículo XII con motivo de su adhesión

Miembro que se ha adherido en virtud del artículo XII	Cambios legislativos/ reglamentarios	Miembro que se ha adherido en virtud del artículo XII	Cambios legislativos/ reglamentarios
Ecuador	70	ERY de Macedonia	133
Bulgaria	26	Nepal	47
Mongolia	33	Camboya	85
Panamá	50	Arabia Saudita	205
República Kirguisa	155	Viet Nam	139
Letonia	77	Tonga	84
Estonia	126	Ucrania	449
Jordania	55	Cabo Verde	84
Georgia	106	Montenegro	133
Albania	107	Samoa	111
Omán	90	Federación de Rusia	1,166
Croacia	135	Vanuatu	170
Lituania	137	R.D.P. Lao	170
Moldova	174	Tayikistán	141
China	2,300	Yemen	69
Taipei Chino	167	Seychelles	250
Armenia	112		

Fuente: Osakwe, C. (2015), *Contributions and lessons from WTO accessions: the present and future of the rules-based multilateral trading system*. En: Osakwe, C. y Dadush, U. coeditores. *WTO Accessions and Trade Multilateralism: Case Studies and Lessons for the WTO at Twenty*. Cambridge University Press.

Gráfico 6: Promedio del número de notificaciones presentadas anualmente, 2008-2014



* Incluyen los Miembros iniciales y los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII.

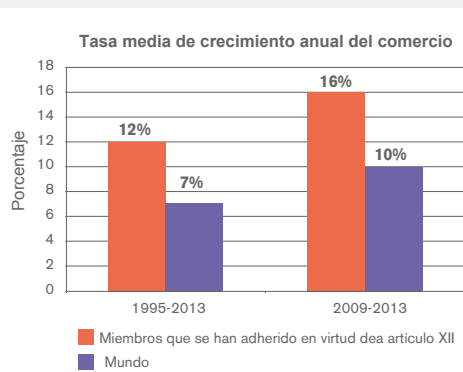
Fuente: Beslac, P (2015), Strengthening transparency in the multilateral trading system: the contribution of the WTO accession process. En: Osakwe, C. y Dadush, U. coeditores. *WTO Accessions and Trade Multilateralism: Case Studies and Lessons for the WTO at Twenty*. Cambridge University Press.

Reducción de los obstáculos y aumento de las oportunidades comerciales

La adhesión de nuevos Miembros, especialmente de grandes economías como China, ha significado en los últimos 20 años una reducción considerable de los obstáculos al comercio y un aumento de las oportunidades comerciales. Los gobiernos de los países que se adhieren a la OMC establecen techos arancelarios respecto a prácticamente la totalidad de las mercancías agrícolas y no agrícolas, hechos que en la jerga de la OMC (véase la página 40) se denominan “tipos consolidados”, lo que mejora considerablemente la seguridad y previsibilidad de sus regímenes comerciales. En cambio, los Miembros

iniciales, por término medio, solo han “consolidado” el 74% de los aranceles que imponen a los productos. Como se muestra en el cuadro 5, el promedio de los tipos finales consolidados de los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII respecto a todos los productos es el 13,8%, un promedio considerablemente inferior al correspondiente a los Miembros iniciales, que es del 45,5%. En el cuadro 5 también se indica que los Miembros que se han

Gráfico 7: Resultados comerciales de los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII



Fuente: Datos reflejados en el informe anual del Director General sobre las adhesiones a la OMC de 2014 (WT/ACC/23).

La adhesión de nuevos Miembros, especialmente de grandes economías como China, ha significado en los últimos 20 años una reducción considerable de los obstáculos al comercio y un aumento de las oportunidades comerciales.

Cuadro 5: Resultado de las 33 adhesiones a la OMC en virtud del artículo XII en materia de acceso a los mercados

		Mercancías: tipos finales consolidados				Servicios
		Cobertura de las consolidaciones	Para todos los productos	Para los productos agrícolas	Para los productos no agrícolas	Número de subsectores de servicios
Miembros iniciales		74%	45,5%	65,4%	34,0%	55
Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII		99,9%	13,8%	20,1%	12,9%	103
1	Ecuador	100	21,7	25,7	21,2	66
2	Bulgaria	100	24,5	35,6	23,0	80
3	Mongolia	100	17,5	18,9	17,3	37
4	Panamá	100	23,4	27,6	22,7	70
5	República Kirguisa	100	7,5	12,8	6,7	136
6	Letonia	100	12,7	34,6	9,4	121
7	Estonia	100	8,6	17,5	7,3	103
8	Jordania	100	16,3	23,6	15,2	110
9	Georgia	100	7,4	13,0	6,5	125
10	Albania	100	7,0	9,5	6,6	108
11	Omán	100	13,7	27,6	11,6	97
12	Croacia	100	6,1	10,4	5,5	127
13	Lituania	100	9,3	15,2	8,4	110
14	Moldova	100	7,0	14,0	5,9	147
15	China	100	10,0	15,7	9,2	93
16	Taipei Chino	100	6,3	16,9	4,7	119
17	Armenia	100	8,5	14,7	7,6	106
18	ERY de Macedonia	100	7,1	12,9	6,3	116
19	Nepal*	99,4	26,0	41,4	23,7	77
20	Camboya*	100	19,1	28,0	17,7	94
21	Arabia Saudita	100	11,1	15,4	10,5	120
22	Viet Nam	100	11,4	18,5	10,4	105
23	Tonga	100	17,6	19,2	17,3	90
24	Ucrania	100	5,8	11,0	5,0	137
25	Cabo Verde*	100	15,8	19,3	15,2	103
26	Montenegro	100	5,1	10,8	4,3	132
27	Samoa*	100	21,1	25,8	20,4	80
28	Federación de Rusia	100	7,8	10,8	7,3	122
29	Vanuatu*	100	39,7	43,6	39,1	69
30	R.D.P. Lao*	100	18,8	19,3	18,7	79
31	Tayikistán	100	8,0	10,4	7,6	111
32	Yemen*	100	21,1	24,9	20,5	78
33	Seychelles	100	9,5	16,9	8,3	97

* Países menos adelantados.

Fuente: Osakwe, C. (2015), *Contributions and lessons from WTO accessions: the present and future of the rules-based multilateral trading system*. En: Osakwe, C. y Dadush, U. coeditores. *WTO Accessions and Trade Multilateralism: Case Studies and Lessons for the WTO at Twenty*. Cambridge University Press.

adherido en virtud del artículo XII han asumido importantes compromisos específicos con respecto a sectores y subsectores de servicios, incluidos los servicios financieros y los prestados a las empresas.

Los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII, debido a sus compromisos de liberalización más amplios en general, han registrado un crecimiento del comercio bastante mayor que los Miembros iniciales. En el gráfico 7 se muestra que entre 1995 y 2013 la tasa media de crecimiento anual del comercio de los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII fue del 12,4%, casi el doble que la tasa de los Miembros iniciales, que fue del 7,4%. También se muestra que después de la crisis financiera de 2008, los Miembros que se han adherido en virtud del artículo XII se recuperaron más rápidamente que los Miembros iniciales.

“Coste de la adhesión” frente a “coste de la exclusión”

El hecho de que la OMC siga ampliándose y se acerque cada vez más al logro del objetivo de una adhesión universal atestigua la creciente importancia de la Organización como plataforma de coordinación de las políticas comerciales internacionales y el afianzamiento de las relaciones comerciales internacionales. La importancia de la OMC, medida en términos de acceso a los mercados, de coordinación de las políticas, de implantación de normas comunes o de solución de diferencias aumenta a medida que se adhieren más países, en una especie de “efecto de red”. La cuestión fundamental para las economías que siguen fuera de la OMC ya no es “¿qué coste tiene la adhesión?”, sino más bien “¿qué coste tiene la exclusión?”.

La cuestión fundamental para las economías que siguen fuera de la OMC ya no es “¿qué coste tiene la adhesión?”, sino más bien “¿qué coste tiene la exclusión?”.

Empoderamiento de los países en desarrollo

Una de las facetas de la creación de un sistema de comercio verdaderamente mundial es la ampliación del número de Miembros de la OMC. La otra faceta

es conseguir que todos los países se beneficien de su pertenencia a la Organización. La idea de que muchos países en desarrollo, y en especial muchos países menos adelantados, no pueden aprovechar plenamente las oportunidades comerciales que generan las negociaciones comerciales porque carecen de los conocimientos técnicos o de capacidad exportadora, puede hoy parecer normal. Pero representa un cambio importante de la forma de pensar de la Organización desde la Ronda Uruguay. El antiguo GATT, aparte de modestos programas de formación y asistencia técnica, dedicaba relativamente poca atención y pocos recursos a ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus conocimientos técnicos, participar en las labores cotidianas de la Organización y reforzar sus instituciones comerciales, sus sistemas legales y su capacidad productiva.

Esta situación cambia con la creación de la OMC y la creciente conciencia de las importantes dificultades técnicas y de escasez de recursos que experimentan muchos Miembros para materializar los ambiciosos resultados de la Ronda Uruguay. En las actividades de la Organización en la esfera de la formación y la asistencia técnica se empieza a aprovechar la labor de otros organismos gracias a nuevos órganos de coordinación, como el Marco Integrado mejorado, un programa en el que participan seis organismos y que está presidido por la OMC, cuyo objetivo es integrar a los PMA en la economía mundial facilitándoles asistencia relacionada con el comercio.

Los esfuerzos de la OMC en favor de la asistencia técnica y la creación de capacidad se aceleraron con la Ronda de Doha. Se han integrado directamente compromisos de asistencia técnica en prácticamente todos los aspectos del mandato de las negociaciones. Aparte del Marco Integrado mejorado, que se está reforzando todavía más (véase el capítulo 7), se ha creado el Fondo para la Aplicación de Normas en el Fomento del Comercio (STDF), una alianza de varias organizaciones internacionales cuyo objetivo consiste en ayudar a los países en desarrollo a mejorar su capacidad de aplicar normas sanitarias y fitosanitarias (MSF) internacionales (véase más adelante y el capítulo 7). En 2005 se puso en marcha la iniciativa de Ayuda para el Comercio, cuyo ambicioso objetivo es movilizar a todos los organismos y donantes internacionales pertinentes para que aumenten su asistencia técnica relacionada con el

La idea de que muchos países en desarrollo, no pueden aprovechar plenamente las oportunidades comerciales que generan las negociaciones comerciales porque carecen de los conocimientos técnicos o de capacidad exportadora, puede hoy parecer normal. Pero representa un cambio importante de la forma de pensar de la Organización

comercio y sus programas de creación de capacidad, así como para que aporten más recursos financieros (véase más adelante). Más recientemente, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC abrió nuevas posibilidades al vincular expresamente la aplicación del Acuerdo por los Miembros a la prestación de asistencia técnica y financiera.

Todo ello pone de manifiesto cómo se ha ampliado la misión fundamental de la OMC. La asistencia técnica de la OMC se ha convertido en un instrumento para ayudar a los países en desarrollo, incluidos los más vulnerables, a participar de forma más efectiva en el sistema multilateral de comercio y aprovechar plenamente las oportunidades que este les ofrece. La experiencia muestra que el marco de la asistencia técnica y de la vigilancia a la que esta es sometida debe ser riguroso pero al mismo tiempo debe ofrecer la flexibilidad suficiente para responder a las necesidades cambiantes de los países beneficiarios y a la evolución de las prioridades de la Organización. La experiencia también muestra la importancia de la coherencia entre los distintos aspectos de la asistencia técnica, del mejor seguimiento de las actividades y de la evaluación de los resultados a largo plazo, de la obtención oportuna de fondos suficientes y de la coordinación efectiva entre las partes interesadas en la asistencia técnica.

Creciente atención de la OMC a la asistencia técnica

La evolución de la asistencia y la creación de capacidad como función fundamental de la OMC

también ha venido movida por el deseo de reforzar las actividades de la Secretaría en las esferas donde esta tiene una ventaja comparativa. La OMC, a petición de los Miembros, se ha convertido a lo largo de los últimos dos decenios en un proveedor mucho más importante de asistencia técnica a los gobiernos. Al mismo tiempo, los cambios tecnológicos en las telecomunicaciones y la informática han revolucionado la forma en que la OMC realiza actividades de asistencia técnica y formación. En conjunto, estos cambios han dado por resultado un apoyo más firme a los países en desarrollo, que se ha traducido en que la OMC ha organizado alrededor de 4.500 actividades de asistencia técnica y formación de las que se han beneficiado más de 46.000 funcionarios gubernamentales desde el lanzamiento de la Ronda de Doha.

La asistencia técnica se ha centrado en gran medida en los PMA, para ayudarles a situar el comercio en el centro de sus estrategias nacionales de desarrollo y a integrarse en el sistema multilateral de comercio. Los PMA reciben una asistencia técnica más específica y adaptada a sus necesidades particulares. Algunos ejemplos de actividades de asistencia técnica a los PMA y a otros Miembros con limitaciones de capacidad son los cursos presenciales y de aprendizaje electrónico, los centros de referencia (véase más adelante) y los programas de pasantías, que les han ayudado a mejorar su base de conocimientos relacionados con el comercio, su capacidad negociadora y su capacidad de formulación de políticas comerciales nacionales. Como reflejo de la importancia que se atribuye a los PMA, más del 43% de todas las actividades de asistencia técnica se relaciona con ellos.

Más financiación y más responsabilidad

La creciente atención que se presta a la asistencia técnica ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor financiación previsible. En 2002 se estableció el Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo (FFGPDD) a fin de recibir las contribuciones extrapresupuestarias de Miembros de la OMC para financiar planes de asistencia técnica. Este esfuerzo por disponer de una financiación más previsible ha venido acompañado de mayores esfuerzos por evaluar la eficacia de los programas de asistencia técnica, en particular teniendo en cuenta la creciente insistencia, a nivel mundial, en la transparencia, la responsabilidad y una disciplina

presupuestaria más estricta. Estas consideraciones llevaron a la OMC a adoptar una gestión basada en los resultados que dio lugar a la integración de estrategias, recursos, procesos y evaluaciones para conseguir que las actividades de asistencia y de formación cumplieran los objetivos previstos. La gestión basada en los resultados se ha convertido en un instrumento indispensable de dirección de todo el ciclo de la asistencia técnica, desde su planificación hasta su ejecución y la evaluación de los resultados.

También han sido fundamentales para mejorar la asistencia técnica los esfuerzos por asegurar la coherencia de los distintos productos y programas de asistencia técnica y explotar sus sinergias. El eje de estos esfuerzos ha sido la Estrategia de Aprendizaje Progresivo (EAP), que introdujo en 2012 un planteamiento secuencial basado en el entendimiento de que la formación es un proceso progresivo y de que el nivel de conocimientos que se consiga sobre un tema determinado debe reflejar las necesidades de los distintos beneficiarios de esas actividades de formación. La aplicación de la EAP ha permitido mejorar los resultados, de conformidad con la estrategia de gestión basada en los resultados, y ha permitido que los beneficiarios hagan frente más eficazmente a los retos de un entorno comercial más interdependiente.

Aprovechamiento del aprendizaje electrónico y de las alianzas

La difusión de tecnologías de la información de coste relativamente bajo ha ayudado a situar el aprendizaje electrónico en el centro de los esfuerzos de asistencia técnica de la OMC. El aprendizaje electrónico ha resultado ser un instrumento extremadamente versátil, que hace posible prestar asistencia técnica a un número cada vez mayor de funcionarios gubernamentales: en 2014 más de 4.500 funcionarios completaron con éxito un curso de aprendizaje electrónico. Hoy, la mitad aproximadamente de todos los que se benefician de la asistencia técnica de la OMC reciben formación a través del aprendizaje electrónico, y prosiguen los esfuerzos por mejorar y ampliar el programa, que permite responder de forma eficaz en función de los costes a las necesidades de asistencia técnica de un número amplio y creciente de beneficiarios. La disponibilidad de estos instrumentos de tecnología de la información ha permitido igualmente el desarrollo de una red de “centros virtuales exteriores de la OMC” en todo el mundo: los centros de referencia de la OMC. Estos centros, que se establecen en colaboración

con un Ministerio gubernamental, una institución académica o una organización empresarial, como una Cámara de Comercio, facilitan la participación en las actividades de formación en línea de la OMC y sirven de centros de información. El aprovechamiento al máximo de los recursos disponibles para asistencia técnica ha supuesto también el desarrollo de alianzas con otras organizaciones y organismos internacionales que intervienen en la prestación de asistencia técnica a distintos niveles (véase la página 82).

Ayuda a la participación de los Miembros sin representación en Ginebra

Cuando se creó la OMC, un cuarto de sus 128 Miembros no tenían una misión comercial en Ginebra, lo que hacía prácticamente imposible para ellos seguir los trabajos de la creciente red de comités, consejos y grupos de negociación de la Organización, y mucho menos participar en ellos. Por eso, la OMC inició en 1999 la “Semana en Ginebra”, con el fin de llevar a la sede de la OMC a funcionarios destinados en las capitales de los Miembros que no tenían una misión permanente en Ginebra y ofrecerles así la oportunidad de participar en una serie de reuniones interactivas e intensas de información. Este evento, que desde el inicio de la Ronda de Doha se celebra cada dos años, ofrece también a las delegaciones que no tienen una misión permanente en Ginebra la posibilidad de interactuar con la Secretaría de la OMC y otras delegaciones. Desde su inicio, la “Semana en Ginebra” ha servido para asegurar el carácter incluyente de la Organización, aumentar su transparencia y crear capacidad, así como para resolver otras dificultades con que se encuentran los países que no tienen una misión permanente en Ginebra.

El CCD: facilitación del diálogo sobre comercio y desarrollo

El Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) sigue siendo el foro central donde se abordan todas las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo, un foro en el que los países en desarrollo pueden airear sus intereses y necesidades y plantear sus preocupaciones. Una vez cada dos años, el CCD examina la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio.

Una característica que define el sistema multilateral de comercio es el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, y todos los Acuerdos de la OMC incluyen diversas

disposiciones legales destinadas especialmente a atender a las necesidades especiales de desarrollo de estos Miembros. Por lo general, en estas disposiciones se otorga a los países en desarrollo y a los PMA mayor flexibilidad para la aplicación de los Acuerdos y decisiones de la OMC. El examen periódico y el debate de estas disposiciones sobre trato especial y diferenciado y su aplicación es una característica ordinaria de la labor de la OMC, en especial de la que desarrolla el CCD. En reconocimiento de las preocupaciones manifestadas por los países en desarrollo con respecto a la eficacia de estas disposiciones y a su aplicación, los Ministros de Comercio incluyeron en la Ronda de Doha un programa de trabajo especial destinado a examinar todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a hacerlas más precisas, eficaces y operativas.

Pero los países en desarrollo pedían desde hacía tiempo un foro especial dedicado a examinar y vigilar la aplicación de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y, cuando fuera necesario, proponer mejoras. Esta preocupación fue atendida en la Conferencia Ministerial de Bali, en la que se estableció, en el marco del CCD, un mecanismo especial de vigilancia para analizar, examinar y debatir periódicamente las disposiciones sobre trato especial y diferenciado y su aplicación. Este mecanismo es un nuevo testimonio de la sensibilidad de la OMC ante las preocupaciones manifestadas por los países en desarrollo.

La transparencia es un pilar fundamental de la arquitectura de la OMC. En el marco del CCD hay dos mecanismos de transparencia, uno destinado a vigilar aspectos de los acuerdos comerciales regionales (ACR) y el otro para vigilar los arreglos comerciales preferenciales (ACPR). Los beneficiarios de arreglos comerciales preferenciales, que son principalmente los países en desarrollo más pobres, no tienen que ofrecer concesiones a cambio de las ventajas arancelarias y de otro tipo que reciben. En virtud del mecanismo de transparencia para los ACR se examinan todos los acuerdos comerciales regionales (que, como su mismo nombre indica, son pactos entre bloques comerciales regionales) que se notifican a la OMC y en el marco de la llamada Cláusula de Habilitación. Esta Cláusula permite que los países desarrollados otorguen a las mercancías procedentes de los países en desarrollo un trato comercial más

favorable que el que otorgan a las mercancías procedentes de otros países desarrollados. En 2010, el CCD decidió establecer un mecanismo similar para los arreglos comerciales preferenciales (ACPR). El establecimiento de los dos mecanismos en el ámbito del CCD, y su utilización, han contribuido mucho a que los Miembros entendieran mejor ciertos tipos de arreglos y acuerdos preferenciales que favorecen a los países en desarrollo.

Atención especial a los países menos adelantados

Ningún grupo tiene mayores dificultades para participar de forma eficaz en el sistema multilateral de comercio, y para beneficiarse de él, que los PMA. El grupo de los PMA ha evolucionado en la OMC considerablemente, en particular a lo largo de los últimos 15 años, debido en parte al apoyo que ha recibido de la Secretaría en su coordinación cotidiana. Ello ha dado como resultado una mayor concienciación y participación de los PMA, según pone de manifiesto el gran número de propuestas presentadas por los PMA en las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Las deliberaciones en el Subcomité de Países Menos Adelantados del CCD han contribuido también a que se plantearan en la OMC cuestiones sistémicas de interés para los PMA. En el marco de un amplio programa de trabajo para los PMA, aprobado originalmente en 2002 y revisado en julio de 2013, se están examinando asuntos tales como mayores oportunidades de acceso a los mercados para los productos de los PMA y la necesidad de mejorar la asistencia técnica y la creación de capacidad. En el marco de este programa se vigila también el avance de las adhesiones de los PMA a la OMC.

La OMC en conjunto ha adoptado una serie de decisiones importantes para ayudar a los PMA a integrarse en el sistema multilateral de comercio y beneficiarse más de la ampliación del acceso a los mercados en el comercio mundial. Entre ellas se incluyen unas directrices para facilitar la adhesión de PMA, que flexibilizan las condiciones de adhesión, y unos parámetros para ayudar a los PMA a adherirse a la OMC a un ritmo y de una forma que sea compatible con sus necesidades de desarrollo, comerciales y financieras. Otro ejemplo es la prórroga del período de transición previsto para los PMA en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados

con el Comercio (ADPIC), que les daba hasta 2021 para aplicar sus disposiciones. La prórroga supone reconocer las necesidades especiales de los PMA y les otorga más tiempo para crear una base tecnológica propia que sea viable e integrarse mejor en la economía mundial antes de aplicar el Acuerdo.

Pero quizá la medida más destacable, desde la perspectiva de garantizar un mayor acceso a los mercados para los PMA, fue la decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005, y reforzada ocho años más tarde en la Conferencia Ministerial de Bali, de otorgar un acceso libre de derechos y de contingentes a los productos de los PMA. En la actualidad, casi todos los países desarrollados Miembros de la OMC ofrecen a los productos originarios de los PMA un acceso a sus mercados libre casi totalmente de derechos y de contingentes. Además, los países en desarrollo que son interlocutores comerciales fundamentales para los PMA han presentado planes para ofrecer un grado sustancial de acceso libre de derechos y de contingentes a sus mercados para los productos de los PMA. Y, aunque simplificar las “normas de origen” aplicables (leyes, reglamentos y procedimientos administrativos que determinan el país de origen de un producto) haya sido siempre un problema, en Bali se lograron avances gracias a la adopción de una serie de directrices multilaterales que deben ayudar a que las exportaciones de los PMA cumplan las condiciones para beneficiarse de un acceso preferencial a los mercados. También en Bali, la OMC inició un proceso destinado a aplicar de forma rápida y eficaz una exención en favor de los servicios de los PMA que había sido aprobada previamente y que permitía que los Miembros otorgasen un trato preferencial a los servicios y a los proveedores de servicios de los PMA.

Todos estos esfuerzos se han traducido en ganancias concretas para los PMA. Los exportadores de mercancías y servicios de los PMA han registrado un crecimiento robusto desde el establecimiento de la OMC. Durante el período 2000-2013, la participación de los PMA en el comercio mundial de mercancías se ha duplicado con creces, pasando del 0,48% al 1,17%. También aumentó del 0,42% al 0,68% la participación en el mercado mundial de las exportaciones de servicios comerciales de los PMA. La dirección de las exportaciones de los PMA a lo largo del último decenio pone de manifiesto la intensidad cada vez mayor del comercio entre países en desarrollo, el llamado comercio Sur-Sur, de modo que más del 50% de

las exportaciones de mercancías de los PMA en 2013 se dirigieron hacia países en desarrollo.

Por último, en las negociaciones de Doha que se están llevando a cabo está claro que existe un amplio entendimiento entre los Miembros de que no debe obligarse a los PMA a reducir los derechos “consolidados” aplicables a los productos agrícolas y no agrícolas, y que no debe tampoco esperarse que asuman nuevos compromisos en las negociaciones sobre servicios. Esta flexibilidad dará a los PMA el tiempo y el margen de actuación que necesitan para integrar mejor sus economías en el sistema multilateral de comercio.

El reto de ser un país pequeño sin litoral

La OMC también ha ayudado de forma importante a los Miembros que tienen que hacer frente a dificultades específicas para poder participar en el comercio mundial y beneficiarse de él, ya sea porque sus economías son muy pequeñas o porque son especialmente vulnerables a las inseguridades económicas y las crisis ambientales. En 2001, los Miembros aprobaron un programa de trabajo específico para promover una integración más plena de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema multilateral de comercio. Se adoptaron algunas decisiones, entre ellas la de permitir que estas economías siguieran otorgando subvenciones, durante un tiempo limitado, a algunas de sus ramas de producción nacionales fundamentales. El CCD se ha ocupado de asuntos relacionados con las medidas no arancelarias y reglamentos de otro tipo con que se encuentran las pequeñas economías cuando intentan exportar o participar en las cadenas de valor mundiales. Estos países con una economía pequeña tienen una presencia activa en la OMC, como pone de manifiesto el número de propuestas que han presentado en la Ronda de Doha.

Otros países Miembros de la OMC que necesitan esfuerzos multilaterales especiales para ayudarles a superar sus desventajas geográficas y aumentar su participación en el sistema multilateral de comercio son los países en desarrollo sin litoral. La OMC tiene un largo historial de trabajo en este sentido. La labor se inició con la aplicación del Programa de Acción de Almaty para los países en desarrollo sin litoral, adoptado en una conferencia ministerial internacional que tuvo lugar en esta ciudad de Kazajistán en 2003. En la conferencia se instó a que se facilitasen los trámites aduaneros y se aplicasen preferencias a las exportaciones de productos básicos de los

países en desarrollo sin litoral, entre otras cosas. El compromiso de la OMC se ha mantenido en el actual Programa de Acción de Viena para el decenio 2014-2024. En este último se identifican varias esferas prioritarias de acción, en particular, la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio

El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF), creado en septiembre de 2002, es una alianza global de cinco organismos internacionales, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Fondo presta apoyo a los países en desarrollo en la aplicación de normas, directrices y recomendaciones relativas a la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal y la preservación de los vegetales, para ayudarles a mejorar y mantener su acceso a los mercados. De este modo, la alianza contribuye al logro de objetivos más generales de desarrollo como son un crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Una mayor inocuidad de los alimentos y la reducción de las cargas que suponen las plagas y las enfermedades desempeñan un papel fundamental en el aumento de la producción agrícola, la reducción de la prevalencia de las enfermedades transmitidas a través de los alimentos, la mayor disponibilidad de alimentos y la protección del medio ambiente.

El STDF sirve también de mecanismo de coordinación y financiación. Como parte de su función de coordinación, el STDF pretende mejorar la concienciación, definir y difundir buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con las MSF y reforzar la cooperación entre los socios fundadores del Fondo, los donantes, los expertos de los países en desarrollo y otras organizaciones que se ocupan de la creación de capacidad en la esfera de las MSF. A largo plazo, el STDF pretende mejorar la eficacia en el diseño y la aplicación de proyectos e iniciativas en la esfera de las MSF. Con este fin, el STDF también colabora en trabajos sobre diversos temas específicos. Recientemente ha completado una labor de investigación sobre la facilitación del comercio en el contexto del Acuerdo MSF de la OMC. Esta labor se aprovechará en su momento para

incluir componentes relacionados con las MSF en programas más amplios de facilitación del comercio con miras a reducir los costes que las medidas sanitarias y fitosanitarias representan para el comercio y reforzar la gestión de esas medidas en la frontera.

Como mecanismo de financiación, el STDF proporciona apoyo y financiación para la elaboración y ejecución de proyectos que ayuden a cumplir las normas y requisitos internacionales en la esfera sanitaria y fitosanitaria. Las solicitudes de PMA son especialmente bienvenidas. Desde su creación, el STDF ha aprobado y financiado un total de 66 donaciones para la preparación de proyectos, que ayudan a los beneficiarios a articular sus necesidades en el ámbito de las MSF y elaborar propuestas de proyectos técnicamente razonables y sostenibles, y 72 donaciones para proyectos. Hasta hoy, el STDF ha destinado el 58% de sus recursos para proyectos y para la preparación de proyectos a PMA y otros países de ingresos bajos. El STDF presta apoyo especialmente a proyectos que estén destinados a resolver problemas en materia sanitaria y fitosanitaria por medio de enfoques regionales que tengan un contenido colaborativo, reproducible e innovador.

Por ejemplo, en el marco de un proyecto ejecutado en Tailandia y Viet Nam, en el que se adoptó el enfoque de “cadena de valor”, se examinaron las oportunidades de mercado y las dificultades a que tenían que hacer frente los productos hortofrutícolas, y se elaboraron instrumentos de aprendizaje electrónico en idiomas locales. En Bangladesh, un proyecto está ayudando a los productores de camarón en pequeña escala a mejorar el cumplimiento de los requisitos internacionales en materia sanitaria y fitosanitaria mejorando las buenas prácticas de acuicultura y estableciendo un sistema de gestión como agrupación con el fin de organizar la producción de forma responsable y sostenible. En África, un proyecto regional está prestando apoyo a cinco países productores de cacao para obtener un producto de buena calidad que cumpla los reglamentos internacionales sobre residuos de plaguicidas y otras sustancias dañinas. En Costa Rica, en el marco de un proyecto financiado por el STDF, se ha elaborado un sistema de rastreabilidad a escala nacional y un sistema de vigilancia para registrar y hacer el seguimiento de los movimientos de ganado por todo el país.

El Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Uno de los elementos más importantes y novedosos del nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio es que vincula la obligación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados de aplicar el Acuerdo a su capacidad de hacerlo. El Acuerdo también declara que se debe prestar a esos Miembros asistencia y apoyo para ayudarles a lograr la capacidad necesaria para aplicarlo. A fin de contribuir a cumplir esos objetivos, el Director General puso en marcha en 2014 un nuevo Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Es la primera vez que la OMC se pone al frente de una iniciativa de ese tipo. El mandato del Mecanismo consiste en ayudar a los Miembros a encontrar el apoyo necesario para aplicar el Acuerdo entre los organismos multilaterales y regionales, los donantes bilaterales y otras partes interesadas ayudando a encontrar fuentes de asistencia que se ajusten a las necesidades. El Mecanismo también complementará los esfuerzos de asistencia de otras organizaciones con sus propias actividades y recursos. Servirá para recabar material de capacitación, estudios de caso y mejores prácticas en relación con la aplicación (a fin de aprovechar las experiencias útiles acumuladas por los países en desarrollo y sus asociados para el desarrollo en iniciativas anteriores), y proporcionará programas de formación y material de apoyo para ayudar a los Miembros a comprender plenamente el Acuerdo. Cuando no se encuentren otras fuentes de financiación, el Mecanismo ofrecerá además dos tipos de donación: el primero es una donación para la preparación de proyectos (de hasta 30.000 dólares EE.UU.), destinada a ayudar a los Miembros que hayan identificado a un posible donante pero carezcan de recursos para elaborar un proyecto que puedan presentarle. El segundo tipo es una donación para la ejecución de proyectos (de hasta 200.000 dólares EE.UU.), destinada a proyectos de "infraestructura no física", como la modernización de la legislación aduanera a través de servicios de consultoría, talleres en los países o la capacitación de funcionarios con vistas a la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

Ayuda para el Comercio

Que haya normas comerciales y un mayor acceso a los mercados son condiciones necesarias pero no suficientes para que los países en desarrollo, y los PMA, participen en el comercio internacional

y se beneficien de él. La iniciativa de Ayuda para el Comercio tiene por objetivo ayudar a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a mejorar su capacidad de oferta y su infraestructura relacionada con el comercio, algo que necesitan para poder beneficiarse de los Acuerdos de la OMC y ampliar su comercio. Abarca la asistencia técnica y el desarrollo de infraestructura, así como la promoción de capacidad productiva, para ayudar a los países a invertir en ramas de producción y sectores que puedan ayudarles a diversificar sus exportaciones. También abarca lo que se conoce como asistencia para el reajuste, cuyo objetivo es contribuir a sufragar los gastos del reajuste que lleva consigo la liberalización del comercio y la pérdida de ingresos fiscales procedentes de los aranceles aplicados a las importaciones.

La OMC desempeña un papel catalítico y de promoción en el proceso de la ayuda para el comercio procurando que los muchos organismos con actividades en el ámbito del desarrollo comprendan las necesidades comerciales de los Miembros de la OMC y de los observadores, y aporten soluciones. Sirve de plataforma de debate a todos los interesados en la ayuda para el comercio, con objeto de asegurar la coherencia de los mecanismos de asistencia al desarrollo relacionados con el comercio y su funcionamiento eficaz.

Desde el lanzamiento de la iniciativa, los volúmenes globales de ayuda para el comercio han aumentado considerablemente y hay innumerables ejemplos de cómo ha permitido potenciar la producción y el comercio y aumentar los ingresos. El éxito de la iniciativa puede medirse, entre otras cosas, por las cifras de recursos movilizados. A pesar de la presión fiscal a que están sometidos los países donantes, las corrientes de ayuda para el comercio han aumentado continuamente desde 2005. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los compromisos de ayuda para el comercio llegaron a 55.400 millones de dólares EE.UU. en 2013, cifra que representa un aumento de 22.200 millones de dólares EE.UU., o un 119%, con respecto al gasto medio durante el período 2006-2008. A su vez esta cifra se tradujo en unos mayores desembolsos, que en 2013 sumaron 41.600 millones de dólares EE.UU., un aumento de 18.000 millones de dólares EE.UU., o un 94%, respecto al mismo período trienal (2006-2008).

Los ejemplos que se han presentado en el marco de las actividades de vigilancia y evaluación también ponen de manifiesto el éxito de la iniciativa. Entre estos ejemplos cabe citar un proyecto para mejorar el corredor principal de transporte en Belice. Se estima que el proyecto ahorrará a los usuarios de la carretera 53 millones de dólares EE.UU. en los próximos 20 años. Otro ejemplo del que se ha informado hace referencia a un proyecto para aumentar la competitividad de la producción de arroz en Camboya, gracias al cual se duplicaron las exportaciones nacionales de arroz en tres años. Varias iniciativas de ayuda para el comercio a escala regional permitieron mejorar el movimiento de cargas por el Corredor de Transporte del Norte, que une Kenya con Uganda y otros países en desarrollo sin litoral de la región, al reducir el tiempo de tránsito por las fronteras con el consiguiente aumento de los volúmenes comerciales. El tiempo de tránsito por las fronteras se redujo de tres días a tres horas; el tiempo de permanencia en el puerto de Mombasa, es decir, el tiempo que transcurre entre la llegada de las mercancías a ese puerto y su salida del mismo, se redujo de 19 a 13 días, y el tiempo de tránsito por la sección Mombasa-Nairobi-Kampala de la carretera se redujo de 15 a 5 días.

A pesar del éxito de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, sigue habiendo retos que superar. Por ejemplo, las corrientes de ayuda para el comercio hacia los PMA han fluctuado. Después de disminuir en 2011 y 2012, las corrientes hacia los PMA se recuperaron en 2013. Por consiguiente, un reto es conseguir que la ayuda para el comercio se dirija hacia quien más la necesita. Otro reto es conseguir la participación del sector privado y ayudar a las empresas de los países en desarrollo, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes), a conectarse con las cadenas de valor, tanto a escala regional como a escala mundial, induciendo así un crecimiento económico inclusivo. En ese contexto, el reto es utilizar la ayuda para el comercio para fomentar otras corrientes de fondos.

mismo período, su participación en el comercio mundial de servicios aumentó del 25% al 35%. Las negociaciones en el marco del PDD se centran en mejorar todavía más las condiciones de acceso a los mercados, en especial para los países en desarrollo, y lograr que las normas comerciales sean más justas y equitativas. El mayor avance en la Ronda hasta la fecha, el “Paquete de Bali” de reformas comerciales adoptado en 2013, ya ha reportado beneficios importantes a los países en desarrollo. Incluye decisiones para aumentar la transparencia de las normas de origen preferenciales de modo que los PMA se puedan beneficiar más de ellas, para mejorar la aplicación del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los PMA y para hacer operativa la exención que permite a los Miembros otorgar acceso preferencial a los mercados a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA. El Paquete también incluye el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que representa un hito y que reducirá drásticamente los costos del comercio para todos los Miembros de la OMC, pero en especial para los países en desarrollo y menos adelantados Miembros. Análogamente, el acuerdo al que se llegó en julio de 2015 para ampliar el alcance del Acuerdo sobre Tecnología de la Información también promete reportar importantes beneficios comerciales a muchos países en desarrollo. Los esfuerzos también se centran cada vez más en ayudar a los países en desarrollo a mejorar su capacidad de oferta y su infraestructura relacionada con el comercio a través de asistencia técnica específica y ayuda para el comercio. Aunque quede mucho por hacer, tanto a escala multilateral como a escala nacional, para integrar mejor a estos países en el sistema multilateral de comercio, está claro que el sistema ha sido fundamental para ayudarlos a lograr durante los últimos años un crecimiento y un desarrollo económico rápidos e impulsados por las exportaciones.

Conclusiones

La rápida expansión del papel de los países en desarrollo, incluidos muchos PMA, en el comercio mundial durante los últimos dos decenios ha sido la causa, pero también el efecto, de su creciente participación en la OMC. Su participación en el comercio mundial de mercancías aumentó del 27% en 1995 a más del 43% en 2014. Durante ese



El Director General Roberto Azevêdo y el Presidente de la Conferencia Gita Wirjawan durante la sesión de clausura de la Conferencia Ministerial de Bali, Diciembre de 2013.

Fortalecimiento del mandato de la OMC - reducción de los obstáculos y ampliación del alcance de las normas

La nueva OMC prometía dar paso a una nueva economía global más abierta e integrada. La Ronda Uruguay, las negociaciones comerciales multilaterales más ambiciosas de la historia, había dado lugar a reducciones de los aranceles mundiales del 40%, a la liberalización de nuevos sectores como la agricultura, los textiles y los servicios, y a firmes compromisos de emprender negociaciones sectoriales futuras en el marco de la recién creada OMC. En la Declaración de Marrakech, que concluyó la Ronda y estableció la creación de la OMC, los Ministros de Comercio expresaron su esperanza de que "la liberalización del comercio y el fortalecimiento de las normas conseguidos en la Ronda Uruguay conducirán a un entorno comercial mundial cada vez más abierto" "en beneficio y por el bienestar de los pueblos".

Desde entonces, la OMC ha supervisado con éxito la aplicación, la administración y el funcionamiento de los trascendentales Acuerdos de la Ronda Uruguay. También ha promovido los objetivos del programa incorporado de la Ronda al servir de foro para la negociación de nuevos acuerdos comerciales de diversa índole. Aunque las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha aún no han concluido, varias negociaciones sectoriales o centradas en cuestiones concretas sí se han completado satisfactoriamente, por ejemplo en la esfera de los servicios, los productos de tecnología de la información, o la facilitación del comercio, y el Acuerdo sobre Contratación Pública, de carácter plurilateral, sigue ampliándose y atrayendo a nuevos Miembros. La presente sección se centra en los diversos logros de la OMC por lo que se refiere a la apertura y la agilización del comercio mediante recortes arancelarios y la adopción de nuevas disciplinas.

Afianzamientos y ampliación de los compromisos arancelarios

Los aranceles que deben abonar tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han

Recuadro 2: Las listas de concesiones de los Miembros de la OMC son documentos "vivos"

Las listas de concesiones son documentos jurídicamente vinculantes en los que los Miembros consignan las reducciones arancelarias que se comprometen a aplicar a los distintos productos incluidos en las listas, así como otros tipos de concesiones. Las listas se acuerdan en rondas de negociaciones multilaterales; las actuales listas de la OMC son el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Sin embargo, las listas son documentos "vivos" que evolucionan con el transcurso del tiempo debido, por ejemplo, a la rectificación de la información contenida en ellas o a la renegociación de las concesiones arancelarias, así como a actos unilaterales de liberalización. Las listas deben ser actualizadas constantemente para reflejar los cambios introducidos en la clasificación internacional de mercancías como resultado de la evolución de la estructura del comercio y el progreso tecnológico. Las listas de la Ronda Uruguay se negociaron sobre la base de la clasificación de productos de 1996 (véase más abajo), que reflejaba una estructura del comercio muy diferente de la actual. La Secretaría de la OMC ayuda a los Miembros (especialmente los países en desarrollo y los PMA) a actualizar sus listas. A finales de 2014, más de la mitad de los Miembros de la OMC había modificado sus listas con arreglo a la clasificación de productos de 2007, preparada de conformidad con el Sistema Armonizado (SA) de la Organización Mundial de Aduanas; ya han comenzado los trabajos para adaptar las listas a la versión más reciente del SA -la clasificación de 2012 (SA 2012)-.

seguido disminuyendo en todo el mundo. En 2014 el arancel medio aplicado fue de apenas el 8%. Sin embargo, en el caso de varios productos agropecuarios y manufacturados, los aranceles siguen siendo un importante componente del costo de comerciar. Si bien no cabe duda de que la reducción o la eliminación de aranceles estimula el comercio e incrementa el acceso a los mercados, también es cierto que la consolidación de aranceles contribuye a integrar las economías del mundo al generar previsibilidad. Cuando los Miembros de la OMC negocian reducciones arancelarias, lo que efectivamente negocian son los niveles máximos a los que acuerdan fijar los derechos de aduana que gravan las mercancías que importan de otros Miembros de la OMC. Esos niveles máximos (denominados “derechos consolidados”) están especificados en las listas de concesiones de los Miembros. Aun cuando en algunos casos pueda haber una diferencia entre el nivel (más elevado) de los aranceles que un Miembro se ha comprometido a aplicar y el nivel (más bajo) que efectivamente aplica, la existencia de aranceles consolidados es garantía de previsibilidad y transparencia. Esto es así porque todos los que intervienen en los intercambios comerciales, incluidos el sector privado y todos los agentes económicos, tienen acceso a esas listas y saben así a ciencia cierta cuál es el nivel máximo del derecho de aduana que cada Miembro puede cobrar por un producto determinado.

El primer Acuerdo sobre Tecnología de la Información

El Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) fue el primero, y es el más importante de los acuerdos de liberalización arancelaria negociados en la OMC. El ATI fue concertado el 13 de diciembre de 1996 en el marco de la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur. La Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información fue firmada inicialmente por 29 Miembros, pero ese número aumentó rápidamente a 42 cuando comenzó a aplicarse el Acuerdo a mediados de 1997. Con la reciente adhesión de Seychelles, son ahora 52 las Partes en el ATI (la UE cuenta como un solo Miembro), que representan aproximadamente el 97% del comercio mundial de productos de tecnología de la información. Con arreglo a las disposiciones del ATI, se han eliminado los derechos de aduana

El Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) fue el primero, y es el más importante de los acuerdos de liberalización arancelaria negociados en la OMC.

respecto a diversos productos de tecnología de la información. Las concesiones arancelarias están consignadas en la lista de concesiones de cada Parte en el ATI, anexa al Acuerdo sobre la OMC de modo que todos los Miembros de la Organización, incluso los que no son Partes en el Acuerdo, pueden, con arreglo al principio de la nación más favorecida (NMF), beneficiarse de las oportunidades comerciales generadas por la liberalización arancelaria en el sector de la TI.

En virtud del ATI se eliminaron los derechos de importación con respecto a un gran número de productos de alta tecnología, entre ellos los ordenadores (computadoras), el equipo de telecomunicaciones, los semiconductores y los instrumentos científicos. Se estima que, en 2013, el valor del comercio de productos de TI ascendió a 1,6 billones de dólares EE.UU., valor casi tres veces superior al que tenía ese comercio cuando se firmó el Acuerdo; las exportaciones de productos de TI representan aproximadamente el 9% de las exportaciones mundiales de mercancías. El Acuerdo ha contribuido considerablemente a hacer bajar el precio de los productos de TI que pagan los consumidores y los importadores y ha hecho bajar el costo de los insumos de los productores y exportadores de productos de alta tecnología. Como los productos que abarca el Acuerdo y los insumos intermedios pueden cruzar las fronteras sin pagar derechos, la industria de la TI puede especializarse y beneficiarse con considerables economías de escala.

A diferencia de los productos de sectores tradicionales (como los automóviles u otros productos manufacturados), los productos de TI pesan poco y tienen un valor elevado, por lo que su transporte a larga distancia es menos caro y su expansión geográfica, más fácil. Este es uno de los motivos por los cuales las cadenas de valor mundiales (en que

las diferentes etapas del proceso de producción se llevan a cabo en diferentes países) han proliferado en este sector, con el consiguiente aumento de la productividad y eficiencia de la industria. Entre el 30% y el 60% de los productos de TI incluyen insumos importados o se utilizan como insumos para la fabricación de otros productos. La utilización de productos de proveedores de distintas regiones del mundo se ha convertido en una práctica habitual en el sector de TI y también ha llevado aparejado un alto grado de adaptación de la tecnología.

La liberalización arancelaria en el marco del ATI ha beneficiado, en particular, a los Miembros de la OMC (incluidos los países en desarrollo) que participan en las redes de producción mundiales al poner a su disposición productos de alta calidad a precios más asequibles y establecer nuevos servicios e industrias que dependen de la TI. Tal el caso de Malasia, que ha atraído inversiones extranjeras en el sector de la TI como resultado de su participación en el ATI.

Un segundo y más amplio Acuerdo sobre Tecnología de la Información

Conscientes de los importantes avances tecnológicos desde la conclusión del ATI inicial en 1996, varios Miembros de la OMC decidieron en mayo de 2012 poner en marcha negociaciones sectoriales con el fin de eliminar los aranceles que gravaban una nueva generación de productos de tecnología de la información cada vez más importantes para el crecimiento del comercio y la economía mundiales. En julio de 2015, después de 17 rondas de negociaciones, más de 50 Miembros de la OMC alcanzaron un acuerdo sobre la cobertura de un segundo acuerdo sobre tecnología de la información, más amplio. Entre los 201 productos adicionales abarcados figuran nuevos semiconductores, los lentes ópticos, los sistemas de navegación por GPS, los aparatos de diagnóstico de visualización por resonancia magnética, los aparatos de diagnóstico por exploración ultrasónica, las máquinas herramienta para la fabricación de circuitos impresos, los satélites de comunicaciones y las pantallas táctiles. Los gobiernos participantes trabajarán ahora para concluir sus planes de aplicación a tiempo para la Décima Conferencia Ministerial, que se celebrará en Nairobi en diciembre. El Acuerdo también incluye el compromiso de trabajar para eliminar los obstáculos no arancelarios en el sector de la tecnología de la información y de mantener en examen la lista

de los productos abarcados por el Acuerdo a fin de determinar si podría ser necesaria una nueva ampliación para reflejar futuros avances tecnológicos. Según estimaciones preliminares de la Secretaría, los productos en cuestión representan el 7% del comercio mundial, más que el comercio mundial de productos de la industria del automóvil, o la de los productos textiles, prendas de vestir, hierro y acero juntos; en términos de valor, esto representa una suma de 1,3 billones de dólares EE.UU. por año.

Reducción de los aranceles aplicables a los productos farmacéuticos y los productos utilizados con fines de salud pública

Otro ejemplo interesante de liberalización arancelaria en el marco de la OMC es el de los productos farmacéuticos. Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, 12 Miembros negociaron una iniciativa sectorial encaminada a liberalizar el comercio de varios productos farmacéuticos. Esos Miembros, a los que posteriormente se sumaron otros, eliminaron los aranceles aplicados a productos farmacéuticos y productos químicos intermedios utilizados en su producción. El acuerdo, que solo fue adoptado por algunos Miembros, abarcaba el grueso del comercio de productos farmacéuticos de esa época. Desde que terminaron las negociaciones iniciales, los Miembros se han reunido periódicamente para examinar el acuerdo y ampliar la lista de productos abarcados. Se han llevado a cabo cuatro exámenes, el más reciente de los cuales tuvo lugar en 2010. Un número variable de Miembros participó en los exámenes, como resultado de los cuales aumentó considerablemente el número de productos con los que los participantes convenían en comerciar en régimen de franquicia arancelaria.

Como esta clase de reducciones arancelarias se aplican sobre una base NMF, benefician a todos los Miembros de la OMC. Durante el período considerado, los países desarrollados eliminaron en buena medida los aranceles aplicados a otros productos relacionados con la salud. El nivel de los aranceles aplicados por otros países también ha disminuido marcadamente, pero la situación no es uniforme. La estructura de los aranceles de los países en desarrollo suele tener por objeto fomentar la producción nacional, mientras que los PMA aplican a las fórmulas farmacéuticas aranceles más bajos que los que aplican a los medicamentos a granel y los insumos farmacéuticos.

Afianzamiento del proceso de arancelización y medidas adoptadas para atender al problema de la subutilización de contingentes arancelarios

Un cambio fundamental introducido en el marco de la Ronda Uruguay fue la prohibición de aplicar medidas no arancelarias específicamente a los productos agropecuarios y la decisión de aplicar, en su lugar, derechos de aduana propiamente dichos a la totalidad del comercio de esos productos. Como resultado de ese proceso de “arancelización”, los obstáculos no arancelarios fueron reemplazados por equivalentes arancelarios, algunos de ellos muy elevados. Sin embargo, se autorizó a un número muy limitado de Miembros, que por diversas razones no estaban en condiciones de aplicar inmediatamente a determinados productos un régimen basado en aranceles, para conservar, con sujeción a condiciones estrictas, sus obstáculos no arancelarios. Se concedió ese trato especial a cuatro Miembros (Filipinas, el Japón y la República de Corea, en relación con el arroz; Israel, en relación con el queso y la carne de ganado ovino) durante la Ronda Uruguay y al Taipei Chino (también en relación con el arroz) con ocasión de su adhesión, en 2002. A partir de enero de 2015 dejó de aplicarse el trato especial, lo que significa que todo el comercio de productos agropecuarios en el marco de la OMC está sujeto a aranceles únicamente, con una excepción: la nueva exención concedida a Filipinas hasta junio de 2017 en relación con el arroz. Al concluir el proceso de arancelización en la esfera de la agricultura, los Miembros llegaron a la conclusión de que se necesitaban otros mecanismos para garantizar el acceso de los productos agropecuarios a los mercados. La solución que negociaron para atender a esa situación fue el sistema de contingentes arancelarios. Con arreglo a él, las importaciones efectuadas en el marco de contingentes establecidos previamente abonan un derecho más bajo que las efectuadas fuera del contingente, que frecuentemente están sujetas a derechos muy elevados. Los contingentes arancelarios tenían por objeto garantizar la importación continuada de las cantidades que se importaban antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay y, al mismo tiempo, garantizar que una parte de las nuevas cantidades que se importasen estuvieran sujetas

a derechos que no fuesen prohibitivos. En los últimos 20 años, la utilización de los contingentes arancelarios no ha sido uniforme. En algunos casos los contingentes arancelarios han sido utilizados plenamente, en otros, no. Si bien en algunos casos la subutilización puede atribuirse a las condiciones del mercado, en otros la forma en que los gobiernos administran los contingentes arancelarios inhibe, en lugar de facilitar, las importaciones.

Reconociendo la influencia que podían tener en ese sentido los métodos administrativos, en 2013, durante la Conferencia Ministerial de Bali, los Miembros de la OMC tomaron medidas para mejorar la administración de determinados contingentes arancelarios. Así, decidieron que, en caso de subutilización sistemática de un contingente, si el intercambio de información y las consultas al respecto resultaban infructuosos, el gobierno importador debía aplicar alguno de los métodos de administración de contingentes prescritos a fin de suprimir los obstáculos. Uno de esos métodos consistía en aceptar cantidades en el marco de los contingentes por orden de recepción de las solicitudes hasta que se alcanzase el límite del contingente. Los países en desarrollo gozan de mayor flexibilidad en cuanto a la elección del método administrativo aplicable.

Afianzamiento y ampliación del marco reglamentario para el comercio de mercancías

La Ronda Uruguay modificó el mandato y el alcance de las atribuciones del GATT/de la OMC al ampliar el ámbito de las negociaciones comerciales, que tradicionalmente se habían centrado en los aranceles, para abarcar esferas nuevas y sensibles de la formulación de la política económica a nivel nacional. Al abordar cuestiones relativas a los servicios, los reglamentos técnicos, las normas sanitarias, los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio y otras cuestiones de política nacional, la Ronda Uruguay produjo un marco jurídico más sólido y claro para los intercambios comerciales internacionales. La OMC ha facilitado la aplicación, la administración y el funcionamiento de ese marco reglamentario ampliado. También ha promovido sus objetivos mediante la negociación de un acuerdo sobre facilitación del comercio (véase más abajo), así como aclarando y reforzando las disciplinas en otras esferas.

Recuadro 3: El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido: eliminación gradual de las restricciones cuantitativas

Desde 1974 hasta el final de la Ronda Uruguay, el comercio de textiles se rigió por el Acuerdo Multifibras (AMF), que establecía contingentes que tenían por objeto limitar las importaciones de países en los que el rápido aumento de esas importaciones representaba un grave perjuicio para las ramas de producción nacionales. Esas disposiciones no cuadraban con la preferencia del GATT por los aranceles frente a las restricciones cuantitativas y constituían también una excepción al principio NMF porque los contingentes fijaban las cantidades que el país importador iba a aceptar de distintos países exportadores.

En 1995 el AMF fue reemplazado por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC. El ATV tenía por objeto integrar plenamente el sector en las normas del GATT. El 1° de enero de 2005 se habían eliminado todos los contingentes en este sector. Como resultado de ello, el valor de las importaciones de textiles y prendas de vestir, que había aumentado de 319.400 millones de dólares EE.UU. en 1995 a 494.200 millones de dólares EE.UU. en 2005, para 2013 había alcanzó la cifra de 804.800 millones de dólares EE.UU. La paulatina reducción de la protección arancelaria también contribuyó al crecimiento del comercio de productos textiles y prendas de vestir; el derecho de importación medio mundial aplicable a estos productos, que era del 19% en 1996, había disminuido al 14% en 2013.

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)

Cuando comenzaron las negociaciones relativas a un acuerdo sobre facilitación del comercio, pocos preveían que tendrían tanto éxito. Las condiciones no parecían ser propicias. El mandato inicial era muy limitado: los trabajos serían solo “exploratorios y analíticos”. Transcurrieron cinco años (desde la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en 1996, hasta la Conferencia Ministerial de Doha, celebrada en 2001) antes de que los trabajos superaran la fase exploratoria, y otros tres antes de que comenzasen efectivamente las conversaciones. Además, la labor en esta esfera siempre había estado vinculada a acontecimientos en otros ámbitos. Durante

Recuadro 4: El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en síntesis

¿Cuáles son sus objetivos?

Agilizar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y adoptar medidas en pro de una cooperación aduanera efectiva.

¿Cómo se prevé lograr esos objetivos?

Estableciendo normas específicas y eficaces que serán aplicadas por todos los Miembros de la OMC (161) y que complementarán el marco reglamentario existente.

¿Qué tiene de especial este Acuerdo?

Además de ser el primer acuerdo comercial multilateral concertado en Ginebra en 20 años y el primer acuerdo mundial negociado bajo los auspicios de la OMC, el Acuerdo presenta varias características innovadoras, en particular una estructura de aplicación novedosa, que permite a los países en desarrollo y menos adelantados Miembros establecer sus propios calendarios de aplicación y vincula expresamente la aplicación a la capacidad técnica y financiera de dichos países, con lo que sienta nuevos parámetros para la forma en que los Miembros han de aplicar un Acuerdo de la OMC.

los primeros 10 años -desde los preparativos de la Conferencia Ministerial de Singapur hasta la decisión de emprender las negociaciones adoptada en 2004- la facilitación del comercio formó parte de un “paquete” de medidas. En efecto, la facilitación del comercio era uno de los cuatro “temas de Singapur” (así denominados porque se habían añadido al programa de trabajo de la OMC en la Conferencia Ministerial de Singapur) y los progresos en esa esfera dependían de los que se lograsen en las otras tres (política de competencia, comercio e inversiones y transparencia de la contratación pública), que posteriormente, en 2004, fueron excluidas del programa de negociación.

Cuando comenzaron las negociaciones relativas a un acuerdo sobre facilitación del comercio, pocos preveían que tendrían tanto éxito.

Durante mucho tiempo se consideró que la facilitación del comercio era una cuestión relativamente periférica. Otros elementos del PDD eran objeto de mucho mayor atención. Al mismo tiempo, la facilitación del comercio no era una cuestión particularmente polémica, y el hecho de que no estuviese en el candelero terminó por facilitar la labor. Incluso el considerable retraso con que comenzaron las negociaciones (la facilitación del comercio fue el último tema nuevo que se añadió al PDD, tres años y medio después de haber comenzado la Ronda) resultó ser una bendición. En la etapa inicial de las negociaciones, la demora con que se inició el examen de la cuestión ayudó a crear la sensación de que no había tiempo que perder. La discreción que mantenía el grupo de negociación le permitió examinar individualmente las distintas cuestiones en juego. Los Miembros pudieron adelantar en sus trabajos a nivel técnico, lo que permitió atender las preocupaciones iniciales sobre las consecuencias del acuerdo que se pretendía lograr. Los progresos también se vieron facilitados por el método de trabajo del grupo, que era inclusivo y estaba impulsado por los Miembros, y hacía hincapié en un enfoque de acumulación progresiva y en la creación de un entorno de negociación transparente. El impulso inicial imprimido a las negociaciones fue sumamente importante ya que en las etapas posteriores no faltaron problemas.

En efecto, se tropezó con dificultades tanto en el marco de las negociaciones sobre facilitación del comercio como a un nivel más general. En algunos casos, las considerables demoras fueron provocadas por los vínculos externos, como cuando se suspendió temporalmente el PDD a raíz de la interrupción de las negociaciones mundiales en 2006. Los Miembros dejaron expirar varios plazos antes de, por fin, dar término a las negociaciones sobre facilitación del comercio en 2013, en la Conferencia Ministerial de Bali.

El Acuerdo promete acelerar el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías y, de ese modo, reducir considerablemente los costos de transacción del comercio (un 14,5% como promedio según el Informe sobre el Comercio Mundial 2015, de próxima aparición). Además, la disminución de los costos del comercio será más importante para los países de ingresos bajos e ingresos medianos bajos. Asimismo, se prevé que la creación de un entorno comercial más transparente y previsible incremente el comercio y la inversión. Como resultado de la aplicación

del Acuerdo, las pequeñas y medianas empresas podrán participar más fácilmente en el comercio transfronterizo, los gobiernos podrán asignar mejor sus escasos recursos y, probablemente, los consumidores resultarán beneficiados por la disminución del precio de las mercancías. El Acuerdo beneficiará, en particular, a los países en desarrollo y los países menos adelantados, que, según estudios, obtendrán más de la mitad de los beneficios que reportará el Acuerdo.

Aun antes de comenzar a aplicarse, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ya influía en las reformas encaminadas a facilitar el comercio a nivel nacional y regional. Bastó con que comenzaran las negociaciones en el marco de la OMC para que aumentaran sensiblemente las iniciativas de facilitación del comercio. En los últimos 10 años se han gastado importantes sumas en reformas encaminadas a facilitar el comercio, y se ha adquirido considerable experiencia en la materia. Los compromisos de financiación para la facilitación del comercio aumentaron, por término medio, de 80 millones de dólares EE.UU. durante el período 2002-2005 a 670 millones de dólares EE.UU. en 2013. Según cifras notificadas al Sistema de notificación por parte de los países acreedores de la OCDE, desde 2005 se han desembolsado unos 2.000 millones de dólares EE.UU. por concepto de apoyo a la labor de facilitación del comercio. Se considera que, cuando entre en vigor el Acuerdo, las iniciativas en esta esfera cobrarán nuevo impulso. Las respuestas de los donantes al cuestionario del ejercicio de vigilancia de la OCDE correspondiente a 2015 indican que es posible que la ayuda destinada a facilitar el comercio siga aumentando. Veintidós de los 37 donantes que respondieron al cuestionario indicaron que preveían aumentar su apoyo a la facilitación del comercio en los próximos cinco años; cuatro de ellos (Australia, Nueva Zelandia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco Africano de Desarrollo), preveían que el apoyo que prestaban aumentaría en más del 10%.

Otra característica importante del Acuerdo es el novedoso mecanismo para su aplicación. El calendario para la aplicación del Acuerdo ha sido establecido teniendo en cuenta no solo las necesidades de cada Miembro sino también, expresamente, su capacidad técnica y sus recursos financieros; en ese sentido, el Acuerdo va mucho más allá de los enfoques tradicionales en materia de trato especial y diferenciado y es innovador. Para ayudar a que los países en desarrollo

y menos adelantados Miembros tengan la capacidad y los recursos necesarios, la OMC estableció en 2014 un nuevo Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Se trata de la primera vez que la OMC crea y dirige un mecanismo de ese tipo, cuyo objetivo es poner en contacto a los Miembros con posibles donantes, compartir mejores prácticas en relación con la aplicación, ofrecer capacitación y asistencia técnica y, cuando no se encuentran fuentes de financiación, proporcionar donaciones limitadas para la “preparación de proyectos” y para proyectos de “infraestructura no física” (véase la página 37).

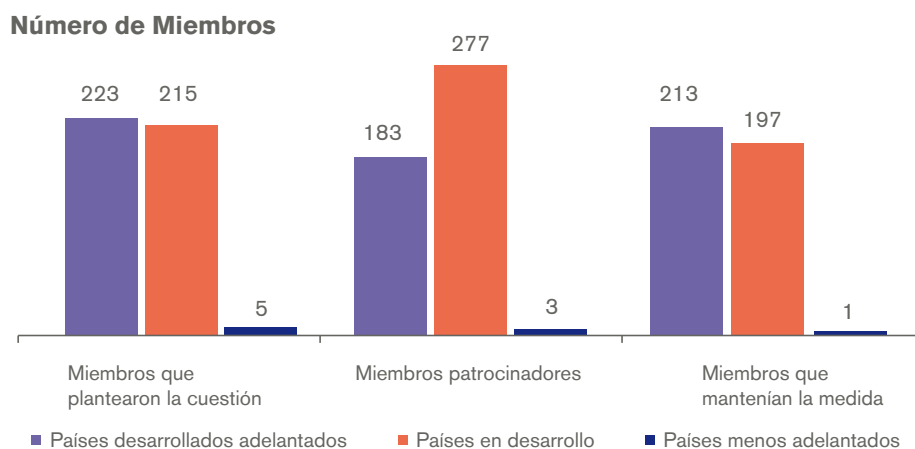
Perfeccionamiento de las disciplinas sobre medidas no arancelarias

Con la continua disminución de los aranceles en el marco del GATT/de la OMC, las medidas no arancelarias (como los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)) están recibiendo cada vez más atención. Esta clase de medidas plantea un desafío para el sistema multilateral de comercio. ¿Qué hacer para asegurarse de que las medidas aplicadas para la consecución de objetivos legítimos de política no restrinjan ni distorsionen innecesariamente el comercio? El sistema basado en normas que se creó como resultado de la Ronda Uruguay ha sido ampliado considerablemente para abarcar una vasta gama de medidas no arancelarias. Sin embargo, la creciente integración de las economías

y la expansión del sistema basado en normas han planteado nuevos desafíos de carácter normativo y llevado a participar en el debate a distintos agentes que exponen nuevas preocupaciones sobre la tensión entre las normas internacionales y el margen de actuación, a nivel nacional. En años recientes los Miembros han utilizado al máximo el sistema basado en normas creado por la OMC para plantear en los foros apropiados de la Organización, como los comités y otros órganos, cuestiones relativas al uso y la legitimidad de las medidas no arancelarias.

La dinamización del sistema de comités de la OMC ha sido una prioridad fundamental de los Miembros, en parte por la gran importancia que asignan a la estructura de comités de la Organización, que les da periódicamente la oportunidad de comprender mejor las prácticas y políticas comerciales de los otros Miembros. En el transcurso de 2014 se plantearon en el Consejo del Comercio de Mercancías unas 19 cuestiones con el carácter de “preocupaciones comerciales”, es decir, medidas de política comercial que posiblemente restringían o prohibían el comercio de mercancías. En ese contexto, se formulan preguntas oralmente y por escrito, y se invita a los Miembros a proporcionar aclaraciones sobre los regímenes y las medidas de política comercial de sus respectivos países, sobre todo cuando se piensa que determinadas medidas pueden ser incompatibles con las normas de la OMC y los compromisos específicos asumidos por cada Miembro.

Gráfico 8: Participación de los Miembros de la OMC en el examen de preocupaciones sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias (1995-2014)



Los Acuerdos OTC y MSF de la OMC forman parte de una categoría más amplia de Acuerdos de la OMC que tratan de medidas no arancelarias. El Acuerdo OTC abarca una amplia gama de medidas que afectan al comercio de mercancías, mientras que el alcance del Acuerdo MSF es más limitado: contiene normas básicas para la adopción de medidas encaminadas a asegurar la inocuidad de los alimentos o a proteger la salud de los animales y preservar los vegetales. Los dos Acuerdos son jurídicamente vinculantes -es decir que puede exigirse su cumplimiento a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC- e incluyen muchos de los principios fundamentales de la OMC, como los de no discriminación, transparencia, previsibilidad del acceso a los mercados (necesidad de evitar los obstáculos innecesarios al comercio), y la dimensión de desarrollo (asistencia técnica y trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados). Un elemento que los diferencia es que, si bien en ambos se considera importante que las medidas tengan una justificación científica, en el Acuerdo OTC ese es solo uno de los elementos que han de tenerse en cuenta. En el Acuerdo MSF, en cambio, las medidas deben forzosamente tener una justificación científica. Otra diferencia importante es que, aunque en ambos Acuerdos se alienta a los gobiernos a aplicar normas internacionales, en el Acuerdo MSF se indican expresamente los organismos de normalización, lo que no sucede en el caso del Acuerdo OTC.

El número de normas sobre productos que se aplican a nivel mundial es elevado y sigue aumentando. Además de los gobiernos, participan en las actividades de normalización el sector privado y las partes no gubernamentales interesadas. No existe una cifra universal definitiva en relación con el número de normas. La Organización Internacional de Normalización (ISO), por sí sola, ha publicado unas 19.500 normas internacionales.² El consorcio Perinorm tiene una base de datos con más de 1,4 millones de normas nacionales, europeas e internacionales publicadas por organizaciones en 23 países.³ Muchos reglamentos están basados en normas y las disciplinas de la OMC en esta esfera han sido importantes para salvaguardar, por una parte, las

condiciones de acceso a los mercados y, por otra, el derecho de los Miembros de regular y perseguir objetivos legítimos de política pública, como la protección de la salud humana o del medio ambiente.

Fortalecimiento de las disposiciones del Acuerdo OTC

El origen del Acuerdo OTC se remonta al Código de Normas de la Ronda de Tokio, cuyas disposiciones han sido ampliadas y reforzadas. El Acuerdo OTC contiene disposiciones específicas en relación con la elaboración, la adopción y la aplicación de normas y reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad (véase el recuadro 5 (Medidas OTC)).

Tanto en su formulación como en su aplicación, el Acuerdo procura lograr el equilibrio entre dar a los gobiernos autonomía reglamentaria para que persigan sus propios objetivos en materia de política pública y evitar que se creen obstáculos innecesarios al comercio. En otras palabras, se da a los Miembros margen de actuación para perseguir objetivos legítimos de política, como la seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error, la protección de la salud o seguridad humanas de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Sin embargo, en virtud de las disciplinas, los gobiernos también están obligados a respetar determinados principios fundamentales.

La no discriminación es uno de esos principios. Al igual que en otros Acuerdos de la OMC, en el Acuerdo OTC se exige a los Miembros que se aseguren de que las medidas que adopten no discriminen entre productos nacionales y extranjeros similares o entre productores extranjeros. Además, un reglamento puede no ser discriminatorio, pero constituir un obstáculo innecesario al comercio. En el Acuerdo OTC se alienta a los Miembros a aplicar las normas internacionales pertinentes ya que se presume que un reglamento basado en normas internacionales no creará un obstáculo innecesario al comercio.

Se han reforzado las disposiciones del Acuerdo OTC sobre la base de los principios desarrollados por los Miembros en el marco de la labor del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio a lo largo de 20 años. Por ejemplo, en la esfera de las normas internacionales, el Comité estableció seis principios para la elaboración de

² Sitio Web de la ISO (consultado por última vez en marzo de 2015): <http://www.iso.org/iso/home/about.htm>

³ Sitio Web de Perinorm (consultado por última vez en marzo de 2015): <https://www.perinorm.com/>

normas, guías y recomendaciones internacionales.⁴ El Comité ha desempeñado una doble función: ha proporcionado a los Miembros una plataforma multilateral para el examen de preocupaciones comerciales específicas (véase el capítulo 5, sobre transparencia) y ha apuntalado la aplicación del Acuerdo mediante decisiones, directrices o recomendaciones en varias esferas, como las de la transparencia, la evaluación de la conformidad, las normas, la asistencia técnica y el trato especial y diferenciado. El número de solicitudes de asistencia técnica en la esfera de los OTC presentadas por los Miembros sigue en aumento, lo que es indicio de la importancia que se asigna a la cuestión.

Después de 20 años, el Acuerdo OTC sigue constituyendo un instrumento multilateral único en su género para abordar las medidas reglamentarias relacionadas con el comercio y sigue proporcionando un importante marco para promover la coherencia y el apoyo mutuo entre, por una parte, la apertura del comercio y, por otra, las políticas internas que los países pueden aplicar para lograr sus objetivos de política pública.

Recuadro 5: Medidas OTC

Reglamentos técnicos: documentos en que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción conexos. Su observancia es obligatoria. Pueden también incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado.

Normas: son aprobadas por una institución reconocida encargada de establecer reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos. Su observancia no es obligatoria. Las normas pueden también incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado.

Procedimientos de evaluación de la conformidad: se utilizan para determinar si se han cumplido las prescripciones pertinentes de las normas o los reglamentos técnicos. Comprenden procedimientos de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y garantía de la conformidad; registro, acreditación y aprobación.

Fortalecimiento de las disposiciones del Acuerdo MSF

En el Acuerdo MSF se establece el marco jurídico para las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y la preservación de los vegetales. El Acuerdo tiene por objeto permitir que los gobiernos apliquen medidas encaminadas a asegurar la inocuidad de los alimentos que se consumen y, al mismo tiempo, evitar que se utilicen disposiciones reglamentarias estrictas en materia de salud e inocuidad de los alimentos como pretexto para proteger a los productores nacionales de la competencia. Los principios básicos del Acuerdo son que las MSF deben ser no discriminatorias (a menos que tengan por objeto prevenir riesgos para la salud) y transparentes, estar basadas en criterios científicos y no restringir el comercio más de lo necesario para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria. Además, en el Acuerdo se alienta a los gobiernos a basar las medidas sanitarias y fitosanitarias nacionales en normas, directrices y recomendaciones internacionales, cuando existan. Este proceso se conoce también con el nombre de “armonización”.

En el Acuerdo MSF se hace referencia expresa a las normas sobre inocuidad de los alimentos de la Comisión del Codex Alimentarius (Codex), elaboradas conjuntamente por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS); las normas de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) sobre la salud de los animales y las enfermedades de los animales que afectan a los seres humanos (zoonosis); y las disposiciones de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO sobre la preservación de los vegetales. Sin embargo, los Miembros pueden adoptar prescripciones más estrictas cuando haya una justificación científica para ello, las medidas estén basadas en una evaluación adecuada de los riesgos y se apliquen criterios coherentes y no arbitrarios.

En el Acuerdo MSF se estableció un conjunto de normas y disciplinas en una esfera en la que los gobiernos no contaban con orientación específica alguna, salvo la que proporcionaba el antiguo Código de Normas. El Acuerdo se convirtió así en el marco básico para la interacción a nivel bilateral, regional y multilateral en relación con las MSF. De observaciones anecdóticas recogidas de delegados

⁴ G/TBT/9, de 13 de noviembre de 2000, párrafo 20 y anexo 4.

y expertos de las administraciones nacionales se desprende que el Acuerdo MSF habitualmente se toma, implícita o expresamente, como punto de partida en las negociaciones bilaterales y también en muchos acuerdos comerciales regionales.

En el Acuerdo MSF también se prevé el establecimiento de un comité encargado específicamente de las MSF para que sirva a los Miembros de foro para el intercambio de información sobre todos los aspectos de la aplicación del Acuerdo. El Comité MSF examina la medida en que los Miembros cumplen las disposiciones del Acuerdo y las cuestiones que pueden afectar al comercio y mantiene una estrecha cooperación con las organizaciones técnicas en esa esfera. La mayoría de las medidas comerciales específicas que examina el Comité guardan relación con problemas de sanidad animal, como la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), comúnmente conocida como “enfermedad de las vacas locas”, la influenza aviar (gripe aviar) o la fiebre aftosa, con diversas plagas de las plantas, como la mosca de la fruta, o con cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos. Las reclamaciones más comunes guardan relación con países importadores que no aplican las normas internacionales o con el tiempo excesivo que lleva realizar las evaluaciones del riesgo o autorizar la entrada de las importaciones.

En el Acuerdo MSF se reconocen las dificultades especiales con que pueden tropezar los países en desarrollo Miembros de la OMC. Las necesidades especiales de esos países en materia de comercio y desarrollo pueden menoscabar su capacidad para cumplir plenamente las obligaciones que han contraído en el marco del Acuerdo MSF. Para ayudarlos en esa tarea, se incluyeron en el Acuerdo disposiciones sobre asistencia técnica y trato especial y diferenciado. En particular, los países en desarrollo pueden tropezar con dificultades para cumplir las prescripciones nuevas o modificadas de sus interlocutores comerciales en la esfera de las MSF y, por lo tanto, para lograr el acceso a sus mercados o mantenerlo. Esas dificultades pueden tener que ver con la capacidad técnica y/o institucional, la infraestructura y la tecnología. Para superarlas, puede ser necesario crear capacidad, establecer instituciones y recibir asistencia técnica. Puesto que las MSF se adoptan para proteger la salud, a menudo no es posible suspenderlas o retirarlas. En el Acuerdo MSF también se

alienta a los países en desarrollo a participar activamente, dentro de sus posibilidades, en las organizaciones internacionales de normalización.

Fortalecimiento de las disciplinas multilaterales en materia de licencias de importación y valoración en aduana

El régimen de licencias de importación (denominado también régimen de “control de las importaciones” o “de registro de las importaciones”) ha sido utilizado ampliamente por los gobiernos desde el decenio de 1960 como instrumento de política para regular el comercio. Muchos eran los productos cuya importación exigía la obtención de licencias: desde productos agropecuarios, químicos, farmacéuticos y alimenticios, y equipo médico, hasta armas y explosivos. A fin de dar transparencia a las prácticas de los gobiernos en materia de concesión de licencias de importación y establecer un “código de conducta” en esa esfera, en la Ronda de Tokio se negoció y acordó por primera vez un conjunto de disciplinas internacionales -el Código de Licencias de Importación-. Como el Código fue firmado solo por una docena de las Partes Contratantes del GATT, desde el principio tuvo carácter plurilateral. La Ronda Uruguay fue mucho más lejos: fortaleció las disposiciones existentes y “multilateralizó” el acuerdo a fin de que tuviera carácter vinculante para todos los Miembros de la OMC.

Desde el establecimiento de la OMC, se han reforzado aún más las disciplinas multilaterales en materia de licencias de importación a través de la labor del Comité de Licencias de Importación. Así, por ejemplo, se ha aclarado el procedimiento para notificar a la OMC los reglamentos y las prácticas, así como los cambios introducidos en ellos, incluido el plazo dentro del cual los Miembros deben presentar sus respuestas al cuestionario anual sobre los procedimientos para el trámite de licencias. Gracias a las funciones de examen por homólogos y vigilancia que desempeña el Comité, han aumentado considerablemente la transparencia y la previsibilidad de los regímenes de licencias de importación de los Miembros. Más del 90% de los Miembros han notificado a la OMC su legislación nacional y sus procedimientos de administración en relación con la concesión de licencias. Gracias, en parte, a la asistencia técnica que presta la Secretaría de la OMC, el grado de cumplimiento de las prescripciones en materia de notificación aumenta todos los años.

El Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC tiene por objeto establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana. El Acuerdo parte del principio de que el “valor de transacción” es la primera base para la determinación del valor en aduana. El valor de transacción es el precio realmente pagado o por pagar por el importador de las mercancías y puede incluir pagos por otros conceptos efectuados por el comprador, pero que no están incluidos en el precio. En el Acuerdo también se reconoce que la determinación del valor en aduana debe basarse en criterios sencillos y equitativos, que sean conformes con los usos comerciales, y que los procedimientos de valoración deben ser de aplicación general, sin distinciones por razón de la fuente de suministro.

Gracias a la labor de vigilancia que desarrolla el Comité, han aumentado considerablemente la transparencia y la previsibilidad de los procedimientos de valoración en aduana de los Miembros de la OMC. Más de las tres cuartas partes de los Miembros de la OMC han notificado a la Organización su legislación nacional en materia de valoración en aduana. Además, se han reforzado algunas disciplinas a través de la labor del Comité de Valoración en Aduana. Así, por ejemplo, se ha aclarado el trato que debe darse, a los fines de la valoración en aduana, a los intereses cobrados y las importaciones de soportes lógicos, así como la forma en que los Miembros deben notificar a la OMC todas las normas pertinentes en esta esfera.

Mejor comprensión de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

Al examinar la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, el Consejo de los ADPIC supervisó la reforma más amplia, geográficamente diversa y de mayor alcance de las leyes de propiedad intelectual y las medidas de observancia que haya tenido lugar jamás. Como parte de ese proceso, reunió una excelente colección, única en su género, de material de información relacionado con las políticas en la esfera de la propiedad intelectual y esferas conexas, que permite comprender mejor las diversas opciones de política y el uso que han hecho de la flexibilidad más de 130 gobiernos nacionales diferentes. De ese modo, sentó las bases para un intercambio de opiniones más informado, inclusivo y representativo sobre cuestiones normativas sensibles en materia de propiedad intelectual. Como en otras esferas de política, el intenso intercambio de información

sobre los objetivos nacionales en materia de propiedad intelectual y la mejor comprensión, por los Miembros de la OMC, de las distintas opciones de política en juego representaron para el sistema multilateral un avance importante, aunque difícil de medir.

Promoción de la reducción de las subvenciones a la agricultura

La proliferación de las subvenciones a la exportación fue una de las principales cuestiones abordadas en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda Uruguay. En el marco del GATT, las subvenciones a la exportación de productos industriales habían estado sujetas a estrictas disciplinas y habían quedado totalmente prohibidas para los países desarrollados a partir de la Ronda de Tokio. Sin embargo, en el caso de los productos primarios, incluidos los productos agropecuarios, esa clase de subvenciones solo estaban sujetas a disciplinas de alcance limitado que, además, frecuentemente eran ineficaces. El Acuerdo sobre la Agricultura marcó un importante cambio de rumbo al prohibir a los Miembros de la OMC la concesión de subvenciones a la exportación de productos agropecuarios, con excepción de las que estaban sujetas a compromisos de reducción en el marco de los límites cuantitativos y presupuestarios especificados en las listas. También se autorizó a los países en desarrollo Miembros para utilizar, durante el período de aplicación y con sujeción a determinadas condiciones, algunas subvenciones a la exportación a fin de reducir los costos de comercialización y transporte, y se incluyeron disposiciones sobre prevención de la elusión en relación con subvenciones a la exportación que no figuraban en el Acuerdo.

Las subvenciones a la exportación y las medidas relacionadas con las exportaciones constituyen un elemento fundamental de las negociaciones de la Ronda de Doha, que tienen por objeto la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación y el establecimiento de disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente, incluidos los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria internacional y las garantías de créditos a la exportación, los programas de seguro y las empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios. En la Conferencia Ministerial de Bali se reafirmó el objetivo relativo a la competencia de las exportaciones y se formuló una firme declaración de política al convenirse en obrar “con la mayor moderación”

por lo que respecta al recurso a todas las formas de subvenciones a la exportación. También se puso en marcha un proceso encaminado a mejorar el intercambio de información, y la vigilancia con el fin de apoyar la reforma en esta esfera.

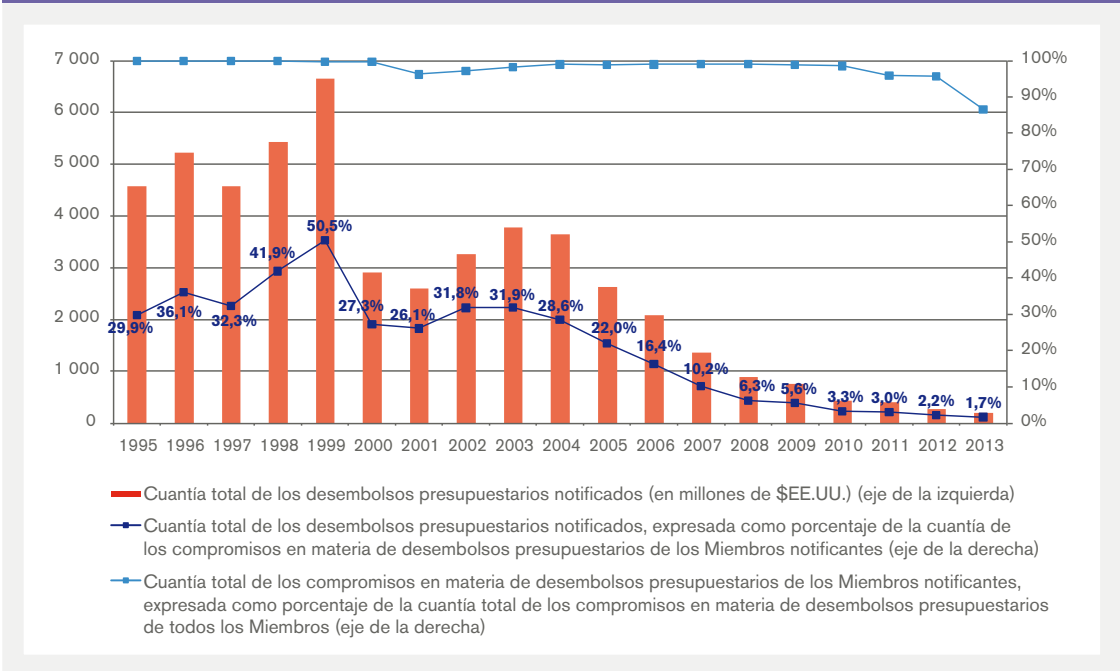
En el período comprendido entre 1995 y 2013, disminuyeron considerablemente las subvenciones a la exportación que concedían los Miembros de la OMC, según se desprende de sus notificaciones a la Organización (véase el gráfico 9). Esa tendencia positiva obedeció, en parte, al aumento general de los precios internacionales desde 2000, pero también a las reformas emprendidas por algunos Miembros que se estaban preparando para el caso de que se llegara a un acuerdo en el marco de las negociaciones del PDD.

La primera vez que los Miembros acordaron someter a disciplinas las medidas de ayuda interna (que es la expresión técnica utilizada para referirse a las subvenciones a la agricultura) fue en la Ronda Uruguay, ocasión en la que también fijaron límites numéricos para las medidas con mayores efectos

de distorsión del comercio. Al mismo tiempo, los Miembros convinieron en que debía darse a los gobiernos margen suficiente para diseñar políticas agrarias internas que tuviesen en cuenta las circunstancias propias de cada país y de cada sector agropecuario. El nuevo enfoque se debía a que se había tomado mayor conciencia de que las causas del desorden que reinaba en el comercio mundial de productos agropecuarios no se limitaban a las dificultades de acceso a los mercados en las que tradicionalmente se habían centrado las negociaciones del GATT. Era necesario, además, que los nuevos compromisos en materia de acceso a los mercados y competencia de las exportaciones no se vieran socavados por las medidas de ayuda interna.

Desde que terminó la Ronda Uruguay, ha disminuido considerablemente la cuantía de la ayuda causante de mayor distorsión del comercio prestada por los Miembros que tradicionalmente han figurado entre los principales proveedores de subvenciones. Entre 1995 y 2012, el valor monetario de esa ayuda disminuyó en un 90% en el caso de la Unión Europea y en un 82% en el caso del Japón.

Gráfico 9: Evolución de los desembolsos presupuestarios totales por concepto de subvenciones a la exportación notificados a la OMC (1995-2013). Cifras basadas en datos disponibles al 30 de junio de 2015



Fuente: Secretaría de la OMC.

En el caso de los Estados Unidos, la cuantía de la ayuda causante de distorsión del comercio disminuyó en un 60% entre 2000 y 2012. Las disminuciones obedecieron en muchos casos a cambios introducidos en la política interna como resultado de las nuevas disciplinas o a medidas adoptadas en previsión de las nuevas normas que se esperaba resultaran de la Ronda de Doha, pero los elevados precios de los productos agropecuarios también incidieron en ello. Durante el mismo periodo, aumentó considerablemente la ayuda a la agricultura que no tiene efectos de distorsión del comercio prestada por los Miembros, que no está sujeta a restricciones.

La Ronda de Doha tiene como objetivo lograr que disminuya aún más el volumen de la ayuda causante de distorsión del comercio mediante la reducción de los límites existentes y el establecimiento de otros nuevos. En Bali, los Ministros de Comercio decidieron añadir a la lista de programas que se considera que no tienen efectos de distorsión del comercio, o los tienen en grado mínimo, y que, por lo tanto, pueden ser subvencionados sin restricciones, algunos programas de subsistencia para las zonas rurales y de uso de la tierra que son de especial interés para los países en desarrollo. También otorgaron protección temporal a los programas en el marco de los cuales los países constituyen existencias de cultivos alimenticios básicos con fines de seguridad alimentaria. Esto significa que, dentro de ciertos límites, las medidas de los Miembros de la OMC no pueden ser impugnadas jurídicamente con arreglo a las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura, aun cuando sobrepasen los límites acordados para las subvenciones a la agricultura. Esta es una solución provisional que tiene por objeto dar un respiro a los Miembros que ejecutan programas de constitución de existencias públicas mientras los Miembros negocian la solución permanente que se les ha pedido que encuentren en el plazo de cuatro años. Cabe señalar que las normas existentes y futuras de la Organización forman parte integrante de los debates nacionales sobre política agraria de muchos Miembros de la OMC.

Afianzamiento y ampliación de las disciplinas sobre el comercio de servicios

Uno de los logros más notables de la Ronda Uruguay fue la extensión de las normas comerciales a los servicios. Con la concertación del Acuerdo

General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), las disciplinas de la OMC pasaron a aplicarse a las cuestiones relacionadas con el sector más grande y de más rápido crecimiento de la economía mundial. El AGCS refleja el hecho de que para el suministro de muchos servicios sociales y de infraestructura los monopolios públicos hayan cedido el paso a los mercados competitivos privados. También refleja las mayores posibilidades que suponen para el comercio de servicios los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones. El AGCS tuvo la ventaja de ser concebido en una época en que los gobiernos habían comenzado a modificar sus políticas y a acoger con beneplácito la inversión extranjera como medio de promover el desarrollo económico.

Un elemento básico del AGCS es el reconocimiento de que, contrariamente a la opinión generalmente aceptada, los servicios son "comerciables". Como resultado de la naturaleza intangible de muchos servicios, los proveedores y los consumidores frecuentemente deben estar físicamente cerca para que el servicio pueda ser prestado. Sin embargo, a fin de abarcar la totalidad de las transacciones internacionales de servicios, el concepto de "comercio" en el AGCS abarca no solo las actividades transfronterizas sino también las actividades comerciales que comportan inversiones relacionadas con los servicios y el movimiento de los proveedores y consumidores de servicios. De este modo, el AGCS codificó a nivel internacional, de una vez por todas, la definición del comercio de servicios.

Esto es más importante de lo que podría parecer a simple vista. Al adoptar esta definición amplia del comercio, los Miembros de la OMC aceptaron que las normas comerciales no solo se aplican a las medidas tradicionales en frontera sino también a toda la gama de leyes y decisiones que rigen la forma en que se producen y consumen los servicios a nivel interno. De ese modo efectivamente aceptaron que se sometieran a escrutinio internacional algunas esferas de la formulación de políticas que hasta ese entonces habían tenido exclusivamente carácter interno. Tal es el caso del movimiento transfronterizo temporal de profesionales para prestar servicios (el "modo 4" en la jerga del AGCS). Al definirlo como "comercio de servicios", los gobiernos acordaron, por primera vez en la historia, someter un componente de su política de inmigración, por pequeño que fuese, a un conjunto

de disciplinas vinculantes internacionalmente acordadas, cuya observancia era exigible en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC.

¿Cuáles son las disciplinas de la OMC que son aplicables al comercio de servicios? En principio, el AGCS y el GATT se basan en los mismos principios: transparencia, previsibilidad del acceso y no discriminación, y promoción del comercio y el desarrollo mediante un proceso de liberalización progresiva. En algunos aspectos, no obstante, el AGCS va más lejos. El AGCS contiene el primer conjunto de normas multilateralmente acordadas en materia de política de competencia e incluye disposiciones que, cuando se aplican íntegramente, restringen la capacidad de los gobiernos para circunscribir el tamaño de sus mercados a un número limitado de proveedores nacionales de servicios y sus actividades. También incluye disposiciones que regulan el comportamiento de los proveedores monopolísticos de servicios, así como un mandato para elaborar disciplinas que promuevan la competencia y aseguren el carácter no discriminatorio de las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias. El AGCS permite a los Miembros acordar principios que reglamenten sectores específicos a fin de garantizar que toda iniciativa de apertura de los mercados y liberalización no se vea malograda por la adopción de prácticas anticompetitivas, y decidir, a título individual, si han de contraer compromisos jurídicamente vinculantes en relación con todos los principios o solo con algunos de ellos. Desde la perspectiva del AGCS, lo que importa no es únicamente la apertura de un mercado a la participación extranjera, sino también el grado general de exposición de ese mercado a la libre competencia, es decir, en qué medida es competitivo.

Sin embargo, justo es reconocer que, por ahora, el marco jurídico del AGCS no está completo. Debido, en buena medida, a las características específicas del comercio de servicios y a la escasez de información estadística detallada, no todas las normas aplicables al comercio de mercancías han sido incorporadas al AGCS. Por ejemplo, los Miembros de la OMC han preferido no elaborar disciplinas antidumping para el comercio de servicios y vienen debatiendo desde hace años la posibilidad de adoptar un mecanismo de salvaguardia urgente que permitiría a los Miembros

proteger sus mercados en caso de un incremento súbito de las importaciones. También han estado examinando la posibilidad de elaborar normas sobre subvenciones a los servicios y contratación pública, así como el tipo de disciplinas que podrían aplicarse para garantizar que prescripciones y los procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no sean discriminatorios.

Independientemente de las lagunas que pueda tener el AGCS, para que un grupo numeroso y diverso (como son los Miembros de la OMC) pudiera concertar un acuerdo del alcance del AGCS, las obligaciones y las normas en materia de apertura de los mercados contenidas en él tenían, por fuerza, que ser flexibles. Los Miembros estaban de acuerdo en que no era posible transponer automáticamente al AGCS muchos de los principios del GATT dada la gran variedad de políticas sobre servicios “dentro de las fronteras”. También tenían conciencia de que, puesto que la reglamentación era relativamente nueva y no había sido puesta a prueba, el AGCS debía poder reflejar la inevitable evolución de las medidas reglamentarias. Por lo tanto, un acuerdo con objetivos tan ambiciosos como los del AGCS debía partir de la base de que la liberalización del comercio sería una labor gradual y a largo plazo.

¿Qué ha significado la creación de un marco jurídico de tan vasto alcance durante los 20 años transcurridos desde su adopción? En primer lugar, el AGCS ha proporcionado garantías efectivas de que los regímenes de servicios “consolidados” permanecerán estables. Las listas de compromisos desempeñan un papel fundamental en ese sentido. Las listas son documentos jurídicamente vinculantes en que cada Miembro indica claramente, en relación con los sectores de servicios que se compromete a abrir, las restricciones que desea mantener y aplicar. Puesto que los compromisos contraídos en el marco del AGCS son prácticamente irreversibles, el AGCS ofrece garantías de que esos sectores no volverán a cerrarse en beneficio de los proveedores nacionales o tradicionales. De ese modo, las listas constituyen un valioso mecanismo para hacer promesas creíbles en materia de apertura de mercados, aun cuando la apertura haya de tener lugar en una fecha futura. Esto puede ayudar a explicar por qué, entre 1998 y 2005, varios Miembros decidieron por cuenta propia, es decir, al margen de un proceso de

negociación, consolidar las reformas nacionales para la apertura de sus mercados en sus listas anexas al AGCS. Esas mejoras voluntarias de los compromisos contraídos (frecuentemente en el sector de las telecomunicaciones) en las que no se pide “nada a cambio” son muy importantes. Tal vez sean los países con instituciones más débiles los que más valoren la estabilidad de las garantías de acceso que han dado en sus listas anexas al AGCS, porque eso les permite afianzar reformas obtenidas con gran esfuerzo y dar a sus políticas mayor credibilidad entre los inversores.

La crisis financiera de 2008 demostró con claridad meridiana el valor que puede tener la consolidación de medidas creíbles en materia de regulación de los servicios. Pese a la creciente presión interna ejercida sobre los gobiernos para que impusieran medidas proteccionistas, la respuesta, en general, fue mesurada. No cabe duda de que la existencia de compromisos vinculantes en el marco del AGCS ayudó a impedir que los proveedores nacionales o tradicionales logaran que se adoptaran medidas proteccionistas. A ello se sumó probablemente el hecho de que los gobiernos tuvieran conciencia de las importantes repercusiones que tenían las medidas de restricción del comercio y la competencia en los mercados de servicios. Los obstáculos al comercio de servicios repercuten en los resultados económicos no solo del sector de que se trate sino, además, especialmente en el caso de los servicios de infraestructura, en la competitividad de las exportaciones del sector manufacturero y otros sectores de servicios relativos al proceso de comercialización. Por lo tanto, también pueden afectar de manera crítica la capacidad de los gobiernos para participar en la mayor medida posible en las cadenas de valor mundiales.

Sin embargo, aparte de los compromisos contraídos por los países con ocasión de su adhesión a la OMC, en las listas anexas al AGCS en general se han consolidado las condiciones de acceso a niveles considerablemente más restrictivos que los que se aplicaban en la práctica. Además, es probable que, el margen de actuación así obtenido haya aumentado mucho más en los últimos 20 años dado el elevado número de sectores de servicios que han sido liberalizados de manera autónoma y han quedado abiertos a la competencia en muchas economías desde que concluyó la Ronda Uruguay. Con todo,

El AGCS ha demostrado que puede ser un instrumento eficaz para negociar mejores compromisos en determinados sectores, incluso al margen de una serie más amplia de negociaciones comerciales.

esto no es motivo para desestimar el valor del AGCS. Además de dar garantías de que las condiciones de acceso no serán más restrictivas que las que se especifican en las listas, el AGCS ha creado un marco para que los Miembros puedan mejorar sus compromisos gradualmente, cuando deseen hacerlo.

El AGCS ha demostrado que puede ser un instrumento eficaz para negociar mejores compromisos en determinados sectores, incluso al margen de una serie más amplia de negociaciones comerciales. Al final de la Ronda Uruguay, los Miembros llegaron a la conclusión de que los compromisos contraídos en los sectores de las finanzas, las telecomunicaciones y el transporte marítimo y respecto del modo 4 no eran suficientemente profundos y acordaron prolongar las negociaciones en cada una de esas esferas. Esas negociaciones temáticas resultaron ser sumamente fructíferas en el caso de los servicios de telecomunicaciones y los servicios financieros: unos 70 Miembros en cada uno de los dos sectores asumieron compromisos mejorados. Las negociaciones sobre el modo 4 celebradas después de concluida la Ronda Uruguay tuvieron menos éxito, mientras que no se logró acuerdo alguno en la esfera del transporte marítimo.

En lo que respecta a las negociaciones que concluyeron satisfactoriamente aparte de su carácter temático, un hecho notable es que, aunque solo una “masa crítica” de Miembros hubiera participado en ellas y hubiera puesto en vigor sus resultados, estos se aplicarían sobre una base NMF. Las negociaciones concluyeron cuando los participantes convinieron en que las ofertas presentadas abarcaban una proporción suficientemente grande del comercio mundial en el sector. Los compromisos pertinentes se incluyeron en un anexo a un protocolo, y se dejó a criterio de los signatarios la adopción de

una decisión sobre su entrada en vigor. Si bien los compromisos habían sido negociados a nivel plurilateral, con arreglo al principio NMF una vez que entraron en vigor se aplicaron a la totalidad de los Miembros de la OMC. Este enfoque novedoso resultó ser de gran valor. En efecto, no requería que todos los Miembros participaran en las negociaciones ni, mucho menos aún, que contribuyeran a ellas, pero garantizaba a todos los Miembros los beneficios de los resultados que se obtuviesen.

El AGCS también ha abierto un nuevo cauce para examinar, y posiblemente mejorar, la formulación de políticas en materia de servicios a nivel nacional. Incluso podría decirse que el Acuerdo ha contribuido a incrementar la capacidad de reglamentación de los países. Los distintos órganos de la OMC que se ocupan de cuestiones relacionadas con los servicios constituyen un foro en el que los encargados de la reglamentación a nivel nacional pueden compartir información relacionada con el comercio, las mejores prácticas y las respectivas experiencias en materia de reglamentación, y así facilitan la difusión de información y fomentan la adopción de nuevas prácticas con fines de reglamentación. En este sentido cabe mencionar el documento de referencia sobre las telecomunicaciones, en que se exponen los principios en que debe fundarse la reglamentación para promover la competencia e incrementar la apertura de los mercados de telecomunicaciones. El documento, que fue adoptado en 1996, es jurídicamente vinculante para los Miembros que lo incluyeron en un anexo a sus listas de compromisos en materia de servicios, y recoge, en buena medida, las mejores prácticas en el ámbito de la reglamentación de las telecomunicaciones (independencia de la entidad de reglamentación, salvaguardias en materia de interconexión, procedimientos de concesión de licencias, obligación de servicio universal y asignación de recursos escasos, entre otras). Asimismo codifica los “puntos acordados” por los Miembros sobre la forma de proteger la competencia en el sector. Por ello, se considera que constituye un modelo internacional para la reforma del sector de las telecomunicaciones. Los principios consagrados en él son lo suficientemente generales como para permitir que los distintos países adopten reglamentaciones específicas, pero lo suficientemente precisos como para vincular a los gobiernos que han consignado consolidaciones en esa esfera en sus listas anexas al AGCS.

Las disciplinas sobre la reglamentación nacional en el sector de la contabilidad acordadas en 1998 constituyen otro ejemplo. Tienen por objeto garantizar que los reglamentos que persiguen objetivos de política pública no se conviertan en otros tantos obstáculos innecesarios e involuntarios, al comercio. Las disciplinas abarcan disposiciones sobre la administración de las prescripciones en materia de licencias, las prescripciones y los procedimientos en materia de títulos de aptitud y las normas técnicas para la profesión de contable, así como varias prescripciones en materia de transparencia y otras disposiciones de carácter general.

Además, el AGCS ha permitido examinar por primera vez los reglamentos que afectan al comercio aplicables en todos los sectores de servicios sobre la base de un conjunto común de principios de naturaleza comercial. En la esfera del comercio de mercancías, están las listas anexas al Acuerdo sobre la OMC, en que figuran los aranceles consolidados y los aranceles nacionales, en que figuran los tipos arancelarios aplicados. Sin embargo, en la esfera de los servicios no existen inventarios nacionales de las restricciones efectivamente aplicables a la totalidad del sector de los servicios. La única información sobre restricciones al comercio de servicios que puede obtenerse fácilmente es la que figura en las listas anexas al AGCS, pero estas no proporcionan información sobre las condiciones de acceso efectivas. Sin embargo, antes de que existiera el AGCS, el que se pudieran comparar los niveles de restricción en los distintos sectores de servicios era algo impensable. Las listas han permitido conocer las restricciones a que están sujetos los compromisos, lo que redundaba en beneficio, en particular, de los consumidores de servicios.

Además, el hecho de que se haya dado una dimensión de política comercial a los servicios ha dado lugar a un debate y análisis teóricos de los costos y los beneficios de la liberalización del comercio de servicios y de su repercusión en la economía en general. También ha puesto de relieve la importancia de obtener información sobre las condiciones efectivas de acceso a los diferentes mercados de servicios y ha permitido medir mejor el comercio de servicios. Como resultado de ello, ha habido diversas iniciativas de análisis y reunión de datos en las que también han participado muchas organizaciones internacionales. A modo de ejemplos cabe mencionar

I-TIP (portal integrado de información comercial), que es una base de datos sobre servicios de la OMC y el Banco Mundial con información detallada sobre los compromisos en materia de servicios en el marco del AGCS, de acuerdos de integración económica, y los regímenes aplicados, complementada por información estadística, así como los indicadores del Banco Mundial y la OCDE sobre restricciones al comercio de servicios y el Índice de liberalización aérea de la OMC.

Modernización de las disciplinas en materia de contratación pública y ampliación de su alcance

La contratación pública representa por lo menos el 15% de la economía mundial y es una esfera estratégica a la que los gobiernos están asignando cada vez más importancia. El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, que es un acuerdo plurilateral, abarca la contratación pública de bienes, servicios y servicios de construcción (obras públicas) y es probablemente el principal instrumento a nivel mundial para mantener y fomentar la apertura de los mercados en este sector. El alcance y la importancia crecientes del Acuerdo, así como el lugar central que ha pasado a ocupar en las

negociaciones y la labor de elaboración de políticas de la OMC, quedan demostrados por la conclusión del proceso de renegociación del ACP en 2011/2012, tras 10 años de deliberaciones, así como por la entrada en vigor del Acuerdo en abril de 2014.

La adhesión al ACP exige una evaluación detenida y con conocimiento de causa de los intereses estratégicos nacionales, las oportunidades recíprocas de acceso a los mercados y la pertinencia de los principios de buena gobernanza. A tal fin, la Secretaría lleva a cabo un programa intensivo de asistencia técnica, que, junto con el análisis de las políticas, tiene por objeto determinar los beneficios y los costos de la adhesión. Como resultado de esta labor, así como de la ampliación de la Unión Europea, desde 1996 se han sumado a las Partes iniciales en el Acuerdo otros 23 Miembros de la OMC (véase el cuadro 6). A fin de facilitar el proceso de adhesión, la División de Propiedad Intelectual de la Secretaría, en colaboración con la División de Adhesiones, en el curso de cuya labor pueden asumirse compromisos y celebrarse deliberaciones en relación con la contratación pública, presta asistencia técnica y apoyo amplio para la gestión del Acuerdo y para todas las negociaciones conexas.

Cuadro 6: Aumento del número de Partes en el ACP desde 1995: de 22 a 45 Miembros de la OMC

Año	Partes iniciales en el Acuerdo/nuevas adhesiones a lo largo del tiempo	Número total de Miembros de la OMC signatarios
1996 (Partes iniciales en el ACP)	Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón, Noruega, Suiza, Unión Europea y sus 15 Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia)	22 Miembros de la OMC
1997	Países Bajos, con respecto a Aruba	23
1998	Corea, República de; Hong Kong, China; Liechtenstein; Singapur	27
2002	Islandia	28
2005	Chipre*, Eslovenia*, Estonia*, Hungría*, Letonia*, Lituania*, Malta*, Polonia*, República Checa*, República Eslovaca*	38
2007	Bulgaria*, Rumania*	40
2010	Taipei Chino	41
2011	Armenia	42
2013	Croacia*	43
2015	Montenegro, Nueva Zelandia	45

* Como resultado de su adhesión a la UE.

La renegociación del Acuerdo fue llevada a cabo al margen de la Ronda de Doha por el Comité de Contratación Pública de la OMC y abarcó la puesta al día del texto del ACP, así como una ampliación considerable de las oportunidades de acceso a los mercados de contratación de bienes y servicios (véanse los recuadros 6 y 7).

Recuadro 6: Aspectos destacados del texto del ACP revisado

Las mejoras introducidas en el texto, que han entrado en vigor, incluyen las siguientes:

- una revisión íntegra del texto de las disposiciones a fin de simplificarlo y facilitar su comprensión y su uso;
- la actualización del texto para tener en cuenta la evolución de las prácticas en materia de contratación pública, en particular la utilización de medios electrónicos;
- flexibilidad adicional para las autoridades de la Partes encargadas de la contratación pública (por ejemplo, plazos más cortos para la publicación de anuncios cuando se utilizan medios electrónicos);
- un nuevo requisito sustantivo de que los gobiernos participantes eviten conflictos de intereses e impidan prácticas corruptas en sus actividades de contratación pública; y
- medidas de transición revisadas y mejoradas ("trato especial y diferenciado") para los países en desarrollo que se adhieran al Acuerdo.

La Secretaría de la OMC apoyó la renegociación del ACP proporcionando un entorno propicio para las negociaciones y un foro para las reuniones de los negociadores comerciales y vigilando la marcha de los trabajos. El apoyo prestado abarcó también la realización de estudios para cuantificar los beneficios que reportarían a la larga las negociaciones, también teniendo en cuenta las nuevas adhesiones que se preveían así como la planificación y la cooperación con la presidencia del comité, en particular respecto a los contactos con los altos funcionarios de las administraciones públicas y los Ministros en las capitales de los Miembros de que se tratara. En la medida de lo posible, se utilizaron los informes

La renegociación del Acuerdo abarcó la puesta al día del texto del ACP, así como una ampliación considerable de las oportunidades de acceso a los mercados.

Recuadro 7 : Ampliación de los compromisos de acceso a los mercados contraídos en el marco del ACP

Se estima que el valor de los compromisos adicionales en materia de acceso a los mercados incluidos en el ACP revisado asciende a unos 80.000 millones a 100.000 millones de dólares EE.UU. por año; esos compromisos abarcan:

- como mínimo, más de 500 organismos públicos adicionales a nivel central y subcentral y otros organismos públicos;
- la mejora de la cobertura de bienes;
- el ajuste a la baja de los umbrales aplicados por algunas de las Partes;
- la inclusión de nuevos sectores de servicios por casi todas las Partes, en particular de servicios de telecomunicaciones;
- la inclusión de la totalidad de los servicios de construcción por todas las Partes, mientras que anteriormente algunas Partes no incluían todos los servicios;
- por primera vez, la inclusión expresa, por tres de las Partes, de los contratos de construcción, explotación y transferencia y las concesiones de obras públicas u otras formas de asociación entre el sector público y el sector privado; y
- la eliminación, por varias Partes, de diversas restricciones al acceso a los mercados.

estadísticos de las Partes en el ACP a fin de disponer de una base fáctica y objetiva para las negociaciones. Esto permitió también prestar asistencia técnica mejor adaptada a las necesidades y circunstancias específicas de los distintos Miembros. La mayor comprensión de la repercusión del ACP

ha resultado ser especialmente importante en vista del interés que están mostrando por el Acuerdo varias economías en desarrollo/transición.⁵

La prestación de apoyo y asesoramiento basados en hechos en materia de política también se ha visto facilitada por los esfuerzos realizados para promover la cooperación y reforzar la coherencia con el asesoramiento proporcionado por las organizaciones internacionales pertinentes. El acuerdo informal de cooperación con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) ha incrementado considerablemente los recursos de la OMC invertidos en la prestación de asistencia técnica en esta esfera y ha permitido comprender mejor en términos prácticos la contribución del ACP al logro de los objetivos más amplios de política económica y buena gobernanza. También se está estudiando con el Banco Mundial la posibilidad de potenciar la cooperación y las sinergias a nivel normativo.

Conclusiones

Desde 1995, los Miembros de la OMC, además de aplicar los resultados de gran alcance de la Ronda Uruguay, han negociado y firmado varios acuerdos importantes que han contribuido a seguir abriendo los mercados de bienes y servicios. Se han concertado acuerdos individuales en las esferas de los productos de tecnología de la información, los servicios financieros y las telecomunicaciones básicas. Asimismo, se ha ampliado y profundizado el alcance del Acuerdo sobre Contratación Pública. También ha habido iniciativas encaminadas a garantizar a los PMA un mayor acceso a los mercados, como la decisión de otorgar el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a los productos de los PMA (véase el capítulo 2). Más recientemente, el "Paquete de Bali" de 2013 representó otro importante logro. En Bali, los Ministros de Comercio adoptaron decisiones encaminadas a ayudar a los PMA a aprovechar mejor las preferencias que benefician a las exportaciones aumentando la transparencia de las normas de origen preferenciales, a afianzar

la aplicación del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, y a autorizar una exención que permite a los Miembros conceder a los servicios y los proveedores de servicios de los PMA acceso preferencial a los mercados. Otro resultado de la Conferencia de Bali fue el nuevo Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el primer acuerdo comercial mundial en 20 años, que permitirá reducir los costos del comercio más de un 14,5% de media. Ninguno de estos logros puede compararse con los beneficios que reportaría la conclusión feliz del PDD: un mayor grado de liberalización de los servicios para los Miembros de la OMC; la reducción de la ayuda y la protección prestadas a la agricultura; así como la reducción de los aranceles aplicables a los productos no agrícolas y de los obstáculos no arancelarios, en particular en relación con los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.

⁵ En la actualidad 10 Miembros de la OMC están negociando activamente para pasar a ser Partes en el Acuerdo sobre Contratación Pública, o han iniciado formalmente el proceso de adhesión. Esos Miembros son Albania, Australia, China, Georgia, Jordania, la República de Moldova, Omán, la República Kirguisa, Tayikistán y Ucrania. Además, en los últimos cinco años, Costa Rica, la ex República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, la India, Indonesia, Malasia, el Pakistán, Tailandia y Viet Nam han adquirido la condición de observador en el Acuerdo.



Mejora de la transparencia - fortalecimiento de la vigilancia, la supervisión y las consultas

Los 20 últimos años han demostrado que la transparencia es un elemento indispensable del sistema multilateral de comercio. La mejora de la supervisión y la vigilancia periódica de las políticas y prácticas comerciales han contribuido considerablemente a los esfuerzos globales por contrarrestar la amenaza potencial que representan las presiones proteccionistas y asegurar que se cumplan los compromisos comerciales. Los requisitos de transparencia y la conciencia de que los Miembros de la OMC se mantienen en guardia son un poderoso incentivo para que los Miembros respeten sus compromisos. Eso aumenta el nivel de confianza en el sistema. Además, la institucionalización de la transparencia interna en la adopción de las políticas comerciales mejora la rendición de cuentas por los poderes públicos, al igual que la comprensión por parte de la opinión pública, y reduce el margen para una utilización discrecional de las medidas de política comercial.

En virtud de las disposiciones de transparencia contenidas en los Acuerdos del GATT y de la OMC, la Organización recoge, administra, difunde y, en su caso, analiza información acerca de las políticas y prácticas comerciales de los Miembros. En la OMC la transparencia se consigue fundamentalmente gracias al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), disposiciones específicas de los acuerdos comerciales regionales (ACR) y las obligaciones pertinentes en materia de notificación previstas en muchos Acuerdos de la OMC. La supervisión se efectúa principalmente en los diversos comités u órganos de la OMC. La materia prima para esta supervisión procede de las notificaciones, las preocupaciones comerciales específicas planteadas por los Miembros y las solicitudes de consultas. Asimismo, la Secretaría prepara informes fácticos exhaustivos, como los informes de examen de las políticas comerciales de los países. Como ya se ha dicho, en los 20 últimos años los Miembros han logrado que el sistema de

comités de la OMC sea más dinámico, y el sistema ofrece a los Miembros la oportunidad de mejorar periódicamente su comprensión de sus respectivas políticas y prácticas comerciales y aclara las medidas y regímenes nacionales de política comercial. Gracias a los debates y las consultas, se han podido resolver muchas preocupaciones comerciales a nivel de los comités, sin que pasaran a ser verdaderas controversias. El impacto acumulativo de estas diversas formas de recogida y difusión de información ha mejorado considerablemente la transparencia en la formulación de las políticas comerciales. Además, toda esta información es del dominio público y puede consultarse gratuitamente en el sitio Web de la OMC.

Examen de las políticas comerciales para alentar el diálogo sobre políticas

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) fue establecido inicialmente en virtud del Acuerdo General a título provisional en 1989, cuando solo estaba abarcado el comercio de bienes. Fue la primera vez que los Miembros permitieron a la Secretaría preparar informes independientes sobre sus políticas comerciales. Con la creación de la OMC en 1995 el mecanismo pasó a ser permanente. Su propósito era el siguiente: “coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda, de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral del comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas”.

Al crearse la OMC, se amplió la cobertura para que incluyera nuevas esferas abarcadas por el Acuerdo sobre la OMC (por ejemplo, derechos de propiedad intelectual y servicios), así como cualquier otra medida que influyera en la producción y el

comercio. Pero en el mandato se especifica claramente que el mecanismo no tiene por finalidad hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos de la OMC, ni servir de base con fines de solución de diferencias, ni imponer nuevos compromisos en materia de políticas. Si bien la misión y los objetivos del mecanismo no han variado desde que se creó, el proceso preparatorio, los procedimientos de examen y la divulgación de los resultados se han ido perfeccionando considerablemente a tenor de las recomendaciones de los cinco ejercicios de evaluación realizados por los Miembros entre 1999 y 2013.

Los informes sobre los exámenes de las políticas comerciales son documentos amplios preparados por el Miembro objeto de examen y la Secretaría, y representan una valoración y una evaluación crítica de las políticas comerciales y relacionadas con el comercio de ese Miembro. Abarcan una amplia variedad de cuestiones, entre otras el entorno económico, la estructura y los procedimientos institucionales de los órganos encargados de formular las políticas, las leyes y políticas del Miembro en materia de comercio y asuntos conexos, reglamentaciones y políticas sectoriales y la composición real de su comercio. Los informes describen las políticas y medidas comerciales del Miembro, sus motivos y objetivos, el costo en términos de gastos o de ingresos públicos no percibidos para alcanzar esos objetivos y, por último, ofrecen una evaluación económica de la eficacia de las políticas y medidas para alcanzar los objetivos.

Los exámenes corren por cuenta del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), que está compuesto por todos los Miembros de la OMC, y se basan en dos informes, uno de la Secretaría y el otro del gobierno del Miembro que se va a examinar (este último es más corto y constituye una declaración de política orientada hacia el futuro). Este informe se distribuye a los Miembros por lo menos cinco semanas antes de la fecha prevista para el examen, y todos los Miembros pueden hacer preguntas anticipadamente y por escrito al país objeto de examen o plantear cuestiones en la reunión. El país objeto de examen está obligado a responder a las preguntas y cuestiones planteadas. La frecuencia de los exámenes depende de la parte del comercio mundial de mercancías y servicios que corresponde al Miembro. Las cuatro primeras entidades comerciantes -en la actualidad, los Estados Unidos, la Unión Europea, China y el Japón- son objeto de examen cada dos años, y las 16

Si bien la misión y los objetivos del mecanismo no han variado desde que se creó, el proceso preparatorio, los procedimientos de examen y la divulgación de los resultados se han ido perfeccionando considerablemente a tenor de las recomendaciones de los cinco ejercicios de evaluación realizados por los Miembros entre 1999 y 2013.

entidades siguientes cada cuatro años. Los demás Miembros tienen un examen cada seis años, aunque puede ser un período más largo en el caso de los PMA. Entre 1989 y 2014, el OEPC realizó 405 exámenes que abarcaban a 149 de los 161 Miembros. Se ha hecho un esfuerzo especial por examinar los PMA; de los 34 Miembros menos adelantados de la OMC, 31 habían sido objeto de examen a fines de 2014. Recientemente, se han redoblado los esfuerzos por examinar a los Miembros en grupo -en exámenes conjuntos- siempre que los Miembros estén de acuerdo y siempre que una agrupación de ese tipo se justifique, por ejemplo, debido a su participación en un acuerdo comercial o económico regional.

En el informe de la Secretaría se examinan las políticas y prácticas comerciales del Miembro objeto de examen y se describen sus instituciones de formulación de políticas comerciales y su situación macroeconómica. También se considera cómo las políticas y medidas no abarcadas por las normas de la OMC pueden tener una gran influencia en las condiciones comerciales que afectan a los bienes y servicios. En su examen de las amplias políticas macroeconómicas y estructurales se intenta situar las políticas comerciales y relacionadas con el comercio en su contexto normativo más amplio, lo que contribuye a una mejor evaluación de la coherencia de esas políticas. El informe de la Secretaría constituye un vínculo entre los compromisos en el marco de la OMC y una buena formulación de políticas económicas. Se trata de un esfuerzo por

comprender la evolución de las políticas comerciales y relacionadas con el comercio de los Miembros desde todos los puntos de vista posibles y de comprender la importancia de esas políticas para el Miembro objeto de examen y para todos los demás Miembros.

Los informes de la Secretaría, preparados bajo su responsabilidad y no negociados con el gobierno objeto de examen, suelen ser considerados más descriptivos que analíticos. No juzgan si se cumplen las leyes de un Miembro ni hacen prescripciones detalladas. Pese a la independencia de los informes de la Secretaría, la ininterrumpida cooperación entre el gobierno del Miembro objeto de examen y la Secretaría al preparar los informes ha sido esencial para su calidad. Los informes son importantes fuentes de información, no solo sobre el régimen comercial, sino también sobre las condiciones económicas y jurídicas relacionadas con el comercio en el país de que se trate, sobre todo en el caso de los Miembros respecto de los cuales se dispone de poca información actualizada en línea.

Tradicionalmente, los informes se basan en información proporcionada por el Miembro a través de un cuestionario enviado por la Secretaría, en las notificaciones del Miembro a la OMC, en informes oficiales, estudios o documentos de fuentes nacionales e internacionales, publicaciones académicas e información de los Miembros adecuadamente corroborada. La recolección de datos se complementa con una visita de una semana de duración del equipo de la Secretaría al país de que se trate para discutir cuestiones pendientes con las autoridades y otras partes interesadas (por ejemplo, el sector privado, los círculos académicos), cuyos puntos de vista se tienen en cuenta siempre que estén debidamente fundamentados. En general, con los años la cooperación ha mejorado a medida que los organismos públicos se han familiarizado más con las dificultades del proceso y están mejor equipados para hacer frente a las etapas preparatorias.

El MEPC también ha contribuido a aclarar de qué forma las políticas y medidas no necesariamente abarcadas por las normas de la OMC (por ejemplo, asuntos de política de competencia, de gobernanza empresarial y de política ambiental) pueden tener gran influencia en el movimiento internacional de bienes, servicios, capital y mano de obra, así como efectos equivalentes a medidas más convencionales (como

los aranceles a la importación y las subvenciones directas) que sí son objeto de disciplinas de la OMC. Los exámenes son útiles porque proporcionan orientación a los responsables de las políticas. Por ejemplo, una de las principales lecciones es que los impedimentos que obstaculizan un mayor desarrollo económico son en su mayoría de origen nacional. Al fomentar la transparencia, en particular al evaluar la eficacia de las políticas y medidas para lograr sus objetivos y determinar su impacto general (deliberado o no) en la economía, el mecanismo de examen puede servir de catalizador de una reforma unilateral, incluida la liberalización de los regímenes de comercio y de inversión extranjera directa (IED). El MEPC no solo alienta a los distintos departamentos de una administración a cooperar y evaluar la situación sino que también les ayuda a determinar posibles problemas y tareas legislativas. Así pues, el proceso ha sido utilizado por los Miembros objeto de examen como forma de evaluar sus necesidades de asistencia técnica.

El MEPC sigue siendo esencial para obtener información oportuna y creíble sobre asuntos de política comercial no incluidos en otras actividades de la OMC relacionadas con la transparencia. Reduce la desventaja de los países pequeños y en desarrollo en materia de información, y beneficia en particular a los países que no tienen los recursos para reunir información por sí mismos. En los 20 últimos años, las actividades de transparencia de la OMC, en particular las basadas en informes institucionales, se han ido ampliando. Los exámenes de las políticas comerciales siguen siendo la única actividad mundial de este tipo por su alcance y su frecuencia, y sus aspectos operacionales, en su mayoría concebidos por la Secretaría, han ido evolucionando para subsanar varios retos de procedimiento. El MEPC ha sido beneficioso para el sistema, para los Miembros y para las partes interesadas nacionales.

Vigilancia de las políticas comerciales para comprender las tendencias y frenar el proteccionismo

La OMC empezó a vigilar la evolución de las políticas comerciales mundiales al producirse las crisis financiera y económica que empezaron en 2008 a fin de aumentar la transparencia en ese ámbito y ofrecer a los Miembros de la OMC y a los observadores actualizaciones periódicas de las principales tendencias, tanto liberalizadoras como restrictivas. Preocupaba a los gobiernos

que la crisis reintrodujera el proteccionismo en el comercio, en algunos casos de forma encubierta. Por consiguiente, la transparencia en relación con la evolución de las políticas comerciales era esencial.

En la actualidad, la Secretaría de la OMC produce dos informes bianuales. Uno de ellos, que se publica en nombre del Director General, abarca los hechos ocurridos en el entorno comercial internacional que inciden en el sistema multilateral de comercio. El informe fue autorizado por los Miembros y su mandato se deriva del MEPC. El segundo informe es una tarea conjunta de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) acerca de las medidas comerciales y de inversión adoptadas por los miembros del Grupo de principales países desarrollados y en desarrollo (G-20). Estos informes sobre todo el ámbito de la OMC son considerados por los Miembros en reuniones especiales del OEPC, mientras que los informes del G-20 se presentan a los líderes de ese grupo en sus cumbres. Todos los informes se hacen públicos, lo que aumenta la transparencia. Desde 2009, el Director General ha utilizado sus informes de vigilancia del comercio para insistir en las cuestiones de política significativas con que se enfrentan la OMC y sus Miembros. En la Octava Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 2011, los Ministros pidieron que prosiguiera y se fortaleciera la labor de vigilancia del comercio. Desde 2009 el MEPC ha examinado 14 informes de ese tipo y otros 12 se han presentado al G-20.

Aunque estos informes difieren en términos de mandato, cobertura geográfica y clasificación de las medidas comerciales, la recolección de datos cualitativos y la estrecha cooperación con los Miembros son importantes denominadores comunes. En particular, la parte central del ejercicio de vigilancia de la OMC reside en la llamada fase de "verificación", que garantiza que toda la información recibida y recogida por la Secretaría de distintas fuentes externas es enviada sistemáticamente para su verificación al Miembro interesado. Toda la información sobre un país recogida por la Secretaría de la OMC desde el inicio de la vigilancia del comercio se hace pública introduciéndola en una base de datos especializada, la Base de Datos de Vigilancia del Comercio. Este ejercicio ha pasado a ser un buen complemento de los exámenes de las políticas comerciales de los países y suscita gran interés por parte del público y

de la prensa. La Secretaría ha tomado medidas para alentar a más Miembros de la OMC y observadores a que contribuyan a los informes de vigilancia, con lo que aumentará la transparencia y se generará una mayor "identificación con el proceso".

Vigilancia y documentación de los acuerdos comerciales regionales

El Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales fue uno de los primeros logros de la Ronda de Doha. El Mecanismo, que fue adoptado por el Consejo General de la OMC en diciembre de 2006, mejora y armoniza los procedimientos de la OMC para vigilar los ACR e introduce varios requisitos para garantizar una mayor transparencia. Exige que todos los ACR se notifiquen a la OMC antes de poner en práctica preferencias comerciales. También prevé que todos los ACR sean tratados de la misma manera. Esto supuso una desviación importante de anteriores procedimientos, en virtud de los cuales los ACR notificados a la OMC como parte de la llamada "Cláusula de Habilitación" (véase el capítulo 3), relativa al trato de los países en desarrollo, no eran examinados sistemáticamente por los Miembros de la OMC. Asimismo, exige que la Secretaría prepare una presentación fáctica sobre cada ACR. El Mecanismo se está aplicando provisionalmente y se revisará y pasará a ser permanente como parte de los resultados generales del PDD.

El Mecanismo alienta a los Miembros a anunciar prontamente las negociaciones de un nuevo ACR o los ACR que se han negociado. El ACR debe ser notificado a la OMC una vez es ratificado y antes de que se aplique trato preferencial entre las partes. También exige que las partes en ACR notifiquen cualquier cambio que introduzcan en las disposiciones existentes tan pronto como los cambios hayan entrado en vigor, y presenten por escrito un breve informe una vez el ACR se haya aplicado plenamente. Se dieron instrucciones a la Secretaría para que creara una base de datos pública (<http://rtais.wto>).

El Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales fue uno de los primeros logros de la Ronda de Doha.

org) sobre los acuerdos comerciales regionales, base que está a disposición del público desde enero de 2009. La base de datos incluye información sobre todos los ACR notificados a la OMC (pronotos anuncios, notificaciones, presentaciones fácticas y actas de las reuniones, según proceda), así como datos arancelarios y comerciales proporcionados a la Secretaría para la preparación de las presentaciones fácticas (véase lo dicho más adelante).

Al especificar un calendario más preciso, el Mecanismo ha conseguido alentar a los Miembros a notificar sus acuerdos. Desde enero de 2007, los Miembros han notificado a la OMC 244 ACR, entre los que hay acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras. Además, la Secretaría de la OMC ha recibido 98 pronotos anuncios de negociaciones de ACR o de acuerdos que han sido firmados pero que aún no han entrado en vigor, con lo que mejoran los conocimientos de estos futuros ACR. La mayoría de los ACR se aplican a lo largo de un período de transición y el Mecanismo de transparencia obliga a las partes en un ACR a presentar un informe sobre el cumplimiento de los compromisos de liberalización inicialmente notificados. En esta esfera se ha avanzado menos: la Secretaría solo recibió el primer informe de este tipo en 2014.

Gracias a las presentaciones fácticas preparadas por la Secretaría los Miembros han podido examinar los ACR sobre la base de la misma información estándar, lo que facilita su vigilancia y su comparación. Las presentaciones contienen información detallada no solo acerca de las disposiciones incluidas en los textos de los ACR, sino también respecto de la liberalización de bienes y/o servicios prevista en ellos. Desde diciembre de 2006, la Secretaría ha preparado y distribuido presentaciones fácticas de 194 ACR notificados, lo que representa en torno al 48% de todos los ACR notificados a la OMC y al GATT. Respecto de los acuerdos notificados antes de la aplicación del Mecanismo, la Secretaría ha preparado documentos más cortos (resúmenes fácticos) que proporcionan una información limitada acerca de estos acuerdos; los resúmenes fácticos abarcan en torno al 18% de todos los ACR notificados.

Sin embargo, persisten las dificultades, en especial por lo que hace a la recepción de datos y/o de observaciones en relación con las presentaciones fácticas por parte de algunos Miembros. Como resultado de ello, quedan por preparar presentaciones fácticas para un 28% aproximadamente de todos los

ACR notificados. Una de las principales dificultades se deriva de los ACR entre Miembros y no miembros de la OMC. Si bien el suministro de datos para las presentaciones fácticas es obligatorio para los Miembros, no lo es para los no miembros y muchos optan por no proporcionar datos. A pesar de estas dificultades, es evidente que el mecanismo ha mejorado considerablemente nuestra comprensión de los ACR y de su posible interacción con el sistema multilateral de comercio, y también ha mejorado la transparencia de este tipo de relaciones comerciales.

Aumento de la transparencia gracias a las notificaciones

Las notificaciones que son un instrumento de presentación de información, son el mecanismo de transparencia más viejo y más común en los Acuerdos de la OMC. Todos los Miembros de la OMC están obligados a informar a la Secretaría de la OMC de la aprobación de leyes, la adopción de nuevas medidas o los progresos hechos en el cumplimiento de sus compromisos. Algunos acuerdos, como el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), también exigen a los Miembros que informen a la OMC de los proyectos de medidas pertinentes o que establezcan oficinas (denominadas “servicios de información”) para responder a las solicitudes de información adicional sobre las MSF y/o los OTC nuevos o ya en vigor, en particular la forma en la que el Miembro justifica las prescripciones y la forma en que se aplican los reglamentos.

La transparencia es un principio central en los Acuerdos MSF y OTC. Conforme a ambos acuerdos, cada gobierno debe notificar a los demás, por intermedio de la Secretaría de la OMC, todas las prescripciones MSF u OTC nuevas o modificadas cuya aplicación afecte al comercio cuando todavía estén en la etapa de proyectos. De este modo, los interlocutores comerciales interesados tienen la posibilidad de hacer observaciones sobre el proyecto, con lo que aumenta la previsibilidad y se reducen las perturbaciones del comercio. La comunicación sistemática de información y el intercambio de experiencias entre los Miembros, permiten mejorar las medidas nacionales. Las disposiciones de transparencia también evitan a los consumidores y a los interlocutores comerciales los problemas de un proteccionismo encubierto en prescripciones técnicas injustificadas.

En los 20 últimos años, se han presentado 23.404 notificaciones en el ámbito de los obstáculos técnicos al comercio. Estas notificaciones de proyectos de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad han sido presentados por 126 Miembros de todas las regiones y de todos los niveles de desarrollo. Las notificaciones han aumentado de año en año, desde 389 en 1995 a más de 2.000 al año desde 2012. En 1995 los Miembros desarrollados presentaron casi el 80% de las notificaciones OTC. Sin embargo, para 2014, más del 80% de las notificaciones fueron presentadas por Miembros en desarrollo y menos adelantados (gráfico 4). En la esfera de las medidas sanitarias y fitosanitarias puede observarse una tendencia similar, tanto por las cifras como por la parte de las notificaciones presentadas por países en desarrollo Miembros.

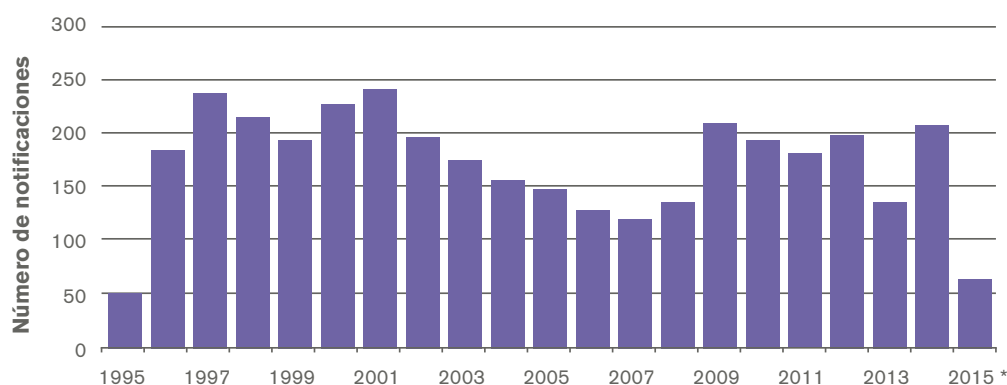
Hay otros comités que también contribuyen a mejorar la transparencia ocupándose de supervisar la aplicación de las normas de la OMC. Los países deben aplicar lo que han convenido en el marco de la OMC, y otros países quieren ver cómo avanza esa labor. Por ejemplo, el Comité de Agricultura, compuesto por todos los Miembros de la OMC, tiene por mandato supervisar "la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura". El Comité supervisa la forma en que los Miembros cumplen las normas resultantes de la Ronda Uruguay y sus propios compromisos. Para hacerlo, necesita información. Es de capital importancia la información que los

países comparten con el resto de los Miembros a menudo anualmente- mediante notificaciones al Comité sobre la forma en que cumplen las normas convenidas y sus compromisos jurídicamente vinculantes (consignados en sus listas). Entonces, esas notificaciones constituyen la base para examinar la forma en que se está aplicando el Acuerdo, aunque también se utiliza información de otra índole.

Como las notificaciones son esenciales para esta tarea, el Comité también examina si los Miembros cumplen sus obligaciones de notificar sus medidas en el ámbito de la agricultura. El Consejo del Comercio de Mercancías, órgano encargado de supervisar todo el comercio de mercancías -que también está compuesto por todos los Miembros de la OMC- también se interesa. Si los Miembros no están al día con sus notificaciones, la Secretaría de la OMC se los recuerda una vez al año. Asimismo, una vez al año, la Secretaría alerta a las delegaciones acerca de las notificaciones periódicas que tendrán que presentar el año siguiente.

Para el primer trimestre de 2015, se habían presentado al Comité de Agricultura para su examen más de 3.500 notificaciones relativas a la agricultura (véase el gráfico 10). Esas notificaciones en las que se proporciona información sobre las políticas agrícolas aplicadas por los Miembros de la OMC, están a disposición del público en una base de datos llamada el Sistema de Gestión de la Información sobre la Agricultura (<http://agims.wto.org/>).

Gráfico 10: Notificaciones relativas a la agricultura presentadas a la OMC desde 1995



* Hasta el 10 de abril de 2015.
Fuente: Secretaría de la OMC.

Además de los procedimientos de notificación formales, la transparencia en las políticas comerciales también se potencia mediante los debates que se celebran en muchos órganos ordinarios de la OMC. Un mecanismo completo que proporciona transparencia adicional es el debate sobre las preocupaciones comerciales específicas en los Comités MSF y OTC. Los Comités MSF y OTC han seguido trabajando para examinar las medidas de los Miembros, aumentar la transparencia y la previsibilidad, evitar los conflictos, y resolver las preocupaciones.

Si las observaciones o preocupaciones planteadas respecto de una notificación no pueden resolverse bilateralmente, los Miembros recurren al Comité MSF o al Comité OTC para tratar de obtener aclaraciones sobre sus preocupaciones comerciales específicas, que a menudo son asuntos técnicos complejos. Por ejemplo, los Miembros pueden recurrir a los buenos oficios del Presidente del comité para que celebre consultas. En julio de 2014, el Comité MSF adoptó formalmente un procedimiento para facilitar el recurso a los buenos oficios del Presidente para celebrar consultas ad hoc a fin de ayudar a los Miembros que deseaban recurrir a esta opción a resolver preocupaciones comerciales específicas. El número de preocupaciones comerciales específicas planteadas en el Comité OTC ha pasado de solo 4 en 1995 a un récord de 47 en 2014, mientras que en el Comité MSF, el número de preocupaciones comerciales específicas planteadas ha fluctuado en torno a una media de 20 cuestiones nuevas por año (gráfico 12).

Los Comités MSF y OTC han seguido trabajando para examinar las medidas de los Miembros, aumentar la transparencia y la previsibilidad, evitar los conflictos, y resolver las preocupaciones.

Esencialmente, los comités constituyen un foro en que pueden encontrarse soluciones técnicas. Los canales de que se dispone en los dos comités no prejuzgan el derecho de los Miembros a recurrir a los procedimientos formales de solución de diferencias de la OMC cuando es necesario. Sin embargo, tanto el intercambio de información con arreglo a las disposiciones sobre transparencia contenidas en los Acuerdos MSF y OTC como la posibilidad de abordar preocupaciones comerciales específicas en los comités han resultado eficaces para evitar la necesidad de procedimientos formales de solución de diferencias en algunas situaciones.

En los 20 últimos años, se han planteado 382 preocupaciones comerciales ante el Comité MSF y unas 450 ante el Comité OTC, mientras que solo se han sometido al sistema de solución de diferencias de la OMC 17 diferencias relacionadas con MSF (sobre 11 cuestiones) y 5 diferencias relativas a OTC, lo que hace pensar que gran parte de estas preocupaciones quizás se hayan resuelto en debates de los comités.

Gráfico 11: Notificaciones MSF y OTC

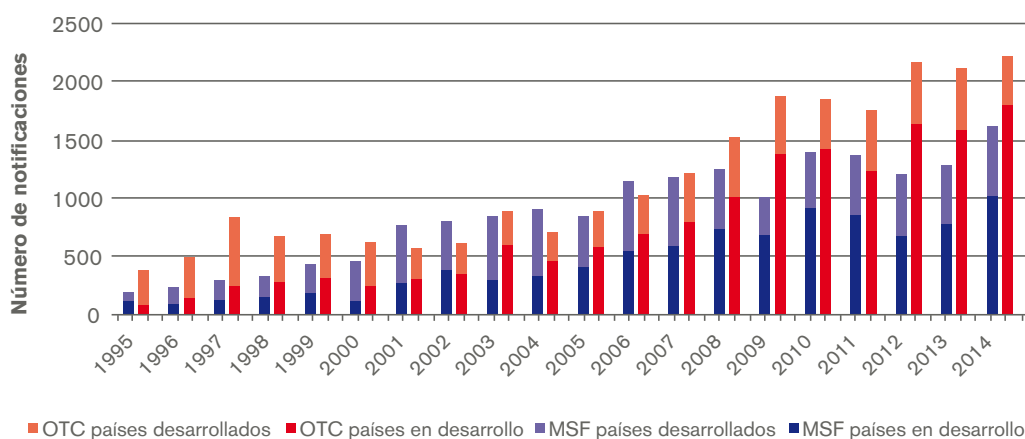
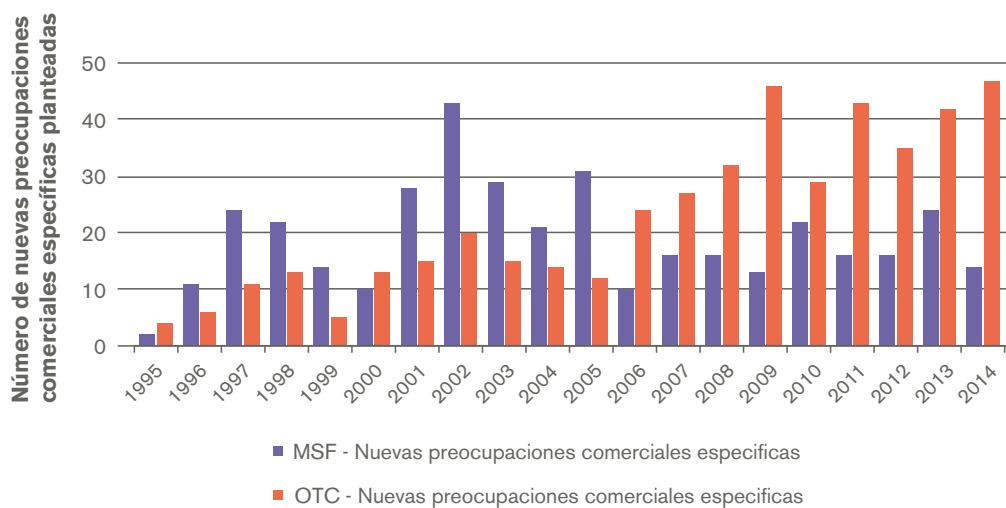
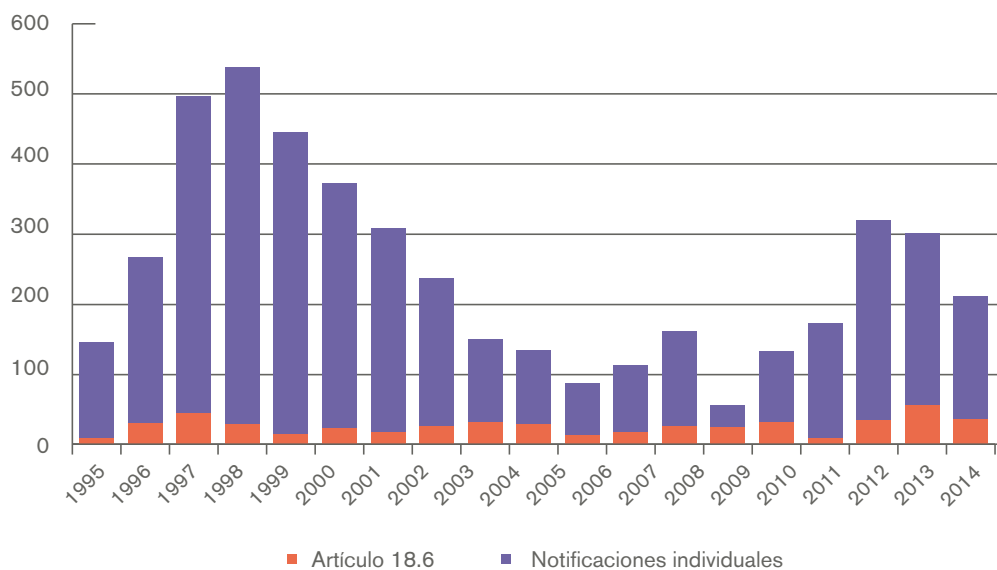


Gráfico 12: Nuevas preocupaciones comerciales específicas sobre MSF y OTC



Fuente: Secretaría de la OMC.

Gráfico 13: La proporción de preguntas formuladas en el Comité de Agricultura por tipo ha fluctuado: Evolución de las preguntas según que se refieran o no a notificaciones (1995-2014)



Fuente: Secretaría de la OMC.

Este tipo de vigilancia también se efectúa en otros comités, incluido el Comité de Agricultura. Las preguntas que los Miembros se hacen los unos a los otros cuando estudian notificaciones son parte de la responsabilidad primordial del Comité de supervisar la forma en que los países cumplen sus compromisos. Las delegaciones también pueden plantear preocupaciones acerca de la evolución de las políticas agrícolas de otros Miembros.

Desde 1995 se ha obtenido gran cantidad de información a través de preguntas y respuestas, ya que los Miembros se han hecho recíprocamente 5.013 preguntas (hasta 2014). La inmensa mayoría -el 87%- se referían a información notificada, el 12% al cumplimiento de compromisos y el resto a notificaciones pendientes y otras cuestiones. Pero estas cifras no son estáticas y el porcentaje de preguntas sobre el cumplimiento ha aumentado en los últimos años (véase el gráfico 13). Tal como sucede en los Comités OTC y MSF, este tipo de proceso de examen refuerza las funciones de vigilancia del Comité de Agricultura y da a los Miembros la ocasión de obtener aclaraciones y de resolver preocupaciones comerciales antes de pasar a la solución de diferencias.

Conclusiones

En los 20 últimos años, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales se ha encargado de la evaluación colectiva de las políticas y medidas de casi todos los Miembros. El Mecanismo ha garantizado un nivel de transparencia normativa y ha brindado la ocasión de intercambiar información de forma neutra y objetiva. Ha facilitado las comparaciones entre países ya que casi siempre se hacen las mismas preguntas a todos los países, los asuntos comerciales se analizan utilizando métodos sistemáticos y se aplica un estándar de rigor parecido a los resultados. El Mecanismo, con su diálogo abierto y su intercambio de experiencias normativas, también ha contribuido a centrar la atención de todos los Miembros en el conjunto de políticas comerciales y relacionadas con el comercio de un determinado país, permitiéndoles hacer preguntas acerca de prácticas comerciales específicas y ayudándolos a determinar medidas restrictivas del comercio específicas y posiblemente a modificarlas.

Los exámenes también han contribuido a aclarar la forma en que las políticas y medidas no necesariamente abarcadas por las normas de la

OMC (por ejemplo, las políticas de competencia o medioambientales) pueden influir en el movimiento internacional de bienes, servicios, capital y mano de obra, y pueden tener efectos equivalentes a los de medidas más convencionales (como los aranceles a la importación) que son objeto de disciplinas de la OMC. También han contribuido a mejorar el respeto de los principios y compromisos en el marco de la OMC.

La vigilancia del comercio ha reforzado aún más la transparencia de las políticas comerciales en todo el mundo, proporcionando información actualizada, periódica y amplia sobre las medidas comerciales y relacionadas con el comercio puestas en práctica por los Miembros de la OMC y los observadores. Muchos de los informes de vigilancia de la OMC han sido recibidos con agrado por los Miembros de la OMC y por las economías del G-20 que los han considerado importantes contribuciones para comprender las tendencias y acontecimientos durante la crisis financiera de 2008 y después. El Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales ha hecho que aumente considerablemente la comprensión de esos acuerdos gracias a la mejora de las notificaciones y ha hecho posible que los Miembros examinen un mayor número de ACR en los correspondientes órganos de la OMC.

Por último, pero no por ello menos importante, las notificaciones han adquirido un papel cada vez más importante en diversas esferas. Junto con el examen de las preocupaciones comerciales específicas, han ayudado a aclarar las normas, a aumentar la transparencia y la previsibilidad, a evitar conflictos y a resolver preocupaciones y diferencias. La mejora del cumplimiento de las obligaciones de notificación de los Miembros de la OMC, en los casos en que es bajo, hará que estos efectos virtuosos superen el alcance que tienen actualmente.



Solución de diferencias - aclarar las normas y dirimir las diferencias

Una de las principales ventajas de la OMC -y un destacado logro de la Ronda Uruguay- es su reforzado sistema de solución de diferencias. Resolver diferencias ha sido siempre una función esencial del sistema multilateral de comercio, pero el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC aporta mejoras significativas en varios aspectos importantes con respecto al método seguido en la época del GATT. Ante todo, reconociendo la importancia de la pronta solución de diferencias para el funcionamiento eficaz y ordenado de la OMC, se ha aumentado la eficiencia del sistema. En el marco del GATT no había un calendario fijo para la resolución de las diferencias, en cambio en la OMC se ha instituido un proceso más estructurado, con etapas y plazos claramente definidos. El resultado es que la OMC cuenta con uno de los más rápidos mecanismos internacionales de solución de diferencias, posiblemente el más rápido de todos. En la mayoría de los casos, los grupos especiales concluyen sus trabajos en un plazo aproximado de 14 meses, y el Órgano de Apelación emite sus informes, salvo muy raras excepciones, en tres meses como mucho.

Otra característica importante del sistema de la OMC es que ahora se basa en la norma del "consenso en contrario", que exige el asentimiento de todos los Miembros, incluido el reclamante, para poder bloquear el establecimiento de un grupo especial o la adopción de las resoluciones. Hay un marcado contraste con la norma de consenso seguida en la época del GATT, cuando un solo Miembro -incluido,

por supuesto, el demandado- podía bloquear esas etapas del procedimiento. Además, desde que en 1995 se estableció el Órgano de Apelación, ante el que los Miembros pueden apelar respecto de aspectos jurídicos de los informes de los grupos especiales, se ha elaborado un respetado corpus jurisprudencial que contribuye a la seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio.

Que los Miembros tienen más confianza en el sistema de la OMC es evidente por la frecuencia con que lo utilizan. Mientras que en el marco del GATT se resolvieron 121 asuntos en 50 años, en la OMC se ha planteado desde 1995 un número cinco veces mayor de reclamaciones y se han emitido cerca de 300 informes (resoluciones). De hecho, el sistema de solución de diferencias de la OMC es posiblemente el más productivo de todos los sistemas internacionales de solución de diferencias, ya que supera con creces a la Corte Internacional de Justicia, el principal órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas, que ha recibido 161 diferencias desde que fue establecido, hace más de 68 años, así como al Tribunal Internacional del Derecho del Mar, que ha dirimido 23 asuntos desde su creación en 1996. El aumento del número de diferencias sometidas a la jurisdicción de la OMC se debe en parte a la expansión del comercio mundial y a la disponibilidad del sistema de normas mejorado negociado en la Ronda Uruguay, pero también es reflejo de una creciente confianza en el sistema y de la importancia cada vez mayor que los Miembros atribuyen al imperio de la ley en las relaciones comerciales internacionales.

Reconociendo la importancia de la pronta solución de diferencias para el funcionamiento eficaz y ordenado de la OMC, se ha aumentado la eficiencia del sistema.

Un sistema de solución de diferencias accesible

Uno de los rasgos más notables del sistema de solución de diferencias de la OMC es que es accesible para todos los Miembros, no solo para los países desarrollados. Los países en desarrollo Miembros han iniciado, hasta la fecha, 226 diferencias, frente a las 292 iniciadas por los países desarrollados

Los países en desarrollo Miembros han iniciado, hasta la fecha, 226 diferencias, frente a las 292 iniciadas por los países desarrollados Miembros.

Miembros. Es más, algunos años el número de países en desarrollo reclamantes ha sido significativamente mayor que el de países desarrollados reclamantes. Por ejemplo, en 2010 y en 2012, el 65 y el 63% de las reclamaciones, respectivamente, fueron presentadas por países en desarrollo. Ello refleja, en parte, su participación cada vez mayor en el comercio mundial, pero también su creciente confianza en el sistema de solución de diferencias.

A veces los Miembros prefieren no impugnar una medida en solitario, sino uniéndose a otras fuerzas de otros u otros Miembros. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) permite que un grupo especial único examine las impugnaciones de una medida presentadas por varios Miembros. Al actuar conjuntamente, los Miembros, además de obtener el respaldo político deseado, pueden ahorrar costos. De esta manera no solo se alienta la colaboración entre los Miembros, sino que se garantiza la coherencia y uniformidad en la aplicación de las normas de la OMC, especialmente cuando la medida impugnada se aplica a todos los Miembros en general.

Representación por un asesor jurídico privado en el sistema de solución de diferencias

En los últimos 20 años se ha observado una tendencia creciente, particularmente entre los países en desarrollo Miembros, a emplear asesores jurídicos privados para que defiendan sus intereses, lo que ha ayudado a los Miembros a tener pleno acceso al sistema de solución de diferencias. En 1997, en la diferencia *CE - Banano*, el Órgano de Apelación confirmó que las partes podían emplear asesores jurídicos privados en los procedimientos de solución de diferencias.⁶ En ese asunto, el Órgano de Apelación reconoció que la representación

por asesores jurídicos privados elegidos por el propio gobierno puede tener especial importancia para los países en desarrollo Miembros, ya que hace posible su plena participación en los procedimientos de solución de diferencias aunque no dispongan en sus capitales de departamentos especializados en derecho comercial.

Asistencia jurídica para los países en desarrollo Miembros

Una de las razones de la participación significativa de los países en desarrollo en los procedimientos de solución de diferencias es sin duda que estos tienen la posibilidad de acceder al Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC. Esta organización internacional independiente, establecida en 2001 por un grupo de Miembros de la OMC, ha prestado apoyo jurídico gratuitamente o a un precio módico a los países en desarrollo y los PMA Miembros que se han adherido a ella en 45 procedimientos distintos de solución de diferencias en la OMC, ya sea por medio de su equipo de juristas o, en seis asuntos, recurriendo a asesores externos.

Además, el sistema de la OMC reconoce que los países en desarrollo pueden necesitar asistencia para plantear y defender un asunto. El ESD contiene una disposición que prevé que la Secretaría ponga a disposición de cualquier país en desarrollo Miembro que lo solicite un experto jurídico competente.

Derecho de los Miembros a iniciar una diferencia

En el sistema de solución de diferencias de la OMC un Miembro puede impugnar una medida aunque no tenga un interés comercial directo en ella. Esa posibilidad no existe en muchos sistemas jurídicos, en los que debe demostrarse algún tipo de vinculación o de interés jurídico para poder iniciar un procedimiento. Por eso se dice que los Miembros de la OMC tienen automáticamente el derecho de iniciar una diferencia. Este principio, que se remonta a la época del GATT, fue aplicado nuevamente en el contexto de la reclamación contra la política de importación de bananos de la Comunidad Europea presentada por el Ecuador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos. En ese asunto, el Órgano de Apelación confirmó que los Estados Unidos tenían un interés suficiente para entablar un procedimiento contra la Comunidad Europea, aunque, en la práctica, no exportaran bananos.

⁶ Como se expone con más detalle *infra*, el Órgano de Apelación también reconoció que los Miembros, como entidades soberanas, tienen derecho a decidir la composición de la delegación que envíen a una audiencia en un procedimiento de solución de diferencias.

Establecer un sistema basado en normas para resolver las diferencias

La mayor accesibilidad no es el único logro del sistema de solución de diferencias de la OMC. Son igualmente importantes los resultados obtenidos en su objetivo principal, que es resolver las diferencias entre los Miembros para garantizar la “seguridad y previsibilidad del sistema multilateral de comercio”. Esos resultados se han logrado principalmente estableciendo un sistema basado en normas para resolver las diferencias. Este ha sido otro de los rasgos definitorios del sistema de solución de diferencias de la OMC durante los últimos 20 años.

Prohibición de las medidas unilaterales: solo la OMC puede autorizar la retorsión

En esencia, resolver las diferencias en el marco de un sistema basado en normas significa hacerlo ateniéndose al imperio de la ley, y no por medios diplomáticos, como solía hacerse en la época del GATT. La solución diplomática de las diferencias era un procedimiento adecuado después de la segunda guerra mundial, cuando el sistema de comercio estaba formado por un pequeño grupo de países de opiniones similares y la integración económica no era tan profunda. Pero en un mundo cada vez más globalizado, en el que el resultado de una diferencia posiblemente tenga un interés económico no solo para las partes litigantes, ese método no siempre da lugar a un resultado jurídicamente justificable.

En el sistema establecido con el ESD, las diferencias se resuelven sobre la base de obligaciones jurídicas internacionales aceptadas por los Miembros al ingresar en la OMC. Este enfoque más legalista y basado en normas prohíbe expresamente a los Miembros adoptar medidas unilaterales contra otro Miembro que consideren que ha infringido los Acuerdos de la OMC.

Preferencia por las soluciones mutuamente convenidas

El ESD establece normas que rigen la forma en que deben sustanciarse las diferencias, pero deja claro que en una diferencia siempre es preferible llegar a una solución mutuamente convenida. Con ese fin, el Entendimiento establece procedimientos para alentar a las partes a que resuelvan sus diferencias sin recurrir a un procedimiento contencioso formal.

Desde que se estableció la OMC, las partes han resuelto en la fase de consultas más de la mitad de las diferencias iniciadas.

Las partes deben reflexionar sobre la “utilidad” de iniciar una diferencia. Cuando se ha presentado una reclamación formal, los Miembros disponen de 60 días para hablar entre ellos -lo que en el ESD se denomina “celebrar consultas”- con objeto de tratar de resolver su diferencia. El carácter multilateral de la OMC se tiene en cuenta incluso en la etapa de celebración de consultas, ya que el ESD establece que cualquier Miembro puede solicitar que se le asocie a las consultas si considera que tiene un interés comercial sustancial en la diferencia.

El deseo de que las diferencias se resuelvan sin recurrir a un procedimiento contencioso formal se pone claramente de manifiesto en la disposición del ESD que permite a las partes solicitar al Director General que haga uso de sus buenos oficios u ofrezca su conciliación y mediación para resolver la diferencia sin recurrir a la vía jurisdiccional. El resultado de este conjunto de disposiciones ha sido que, desde que se estableció la OMC, las partes han resuelto en la fase de consultas más de la mitad de las diferencias iniciadas.

Automaticidad de las etapas procesales en el proceso de solución de diferencias

Probablemente, la innovación más importante del ESD sea la sucesión “automática” -lo que en la jerga de la OMC se denomina “automaticidad”- de las etapas clave del proceso, con aplicación de la norma del “consenso en contrario”. Esta innovación ha sido importante para despolitizar un proceso en el que un solo Miembro podía frustrar el deseo de la mayoría. El ESD eliminó el derecho que tenía cualquiera de las partes -en la práctica, normalmente la parte cuya medida se impugnaba- a bloquear, actuando individualmente, el establecimiento de un grupo especial o la adopción de su informe. De conformidad con el ESD, el OSD establece los grupos especiales y adopta los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación a menos que haya consenso en contrario de los Miembros de la OMC.

Creación del Órgano de Apelación para examinar cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas

Los grupos especiales existían ya en la época del GATT, pero los negociadores de la Ronda Uruguay establecieron, en virtud del ESD, una nueva e importante institución jurídica: el Órgano de Apelación. Teniendo en cuenta el considerable volumen de la jurisprudencia emanada del Órgano de Apelación, y la sólida reputación de este como órgano jurisdiccional internacional, tal vez sorprenda saber que se creía que el Órgano de Apelación sería un órgano que no tendría mucha actividad en el sistema de solución de diferencias de la OMC. Los negociadores de la Ronda Uruguay pensaban que raramente tendría que resolver apelaciones; sin embargo, la realidad es que se ha apelado aproximadamente el 70% de los informes de grupos especiales. Al examinar las apelaciones, el Órgano de Apelación contribuye de manera importante a aclarar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los Acuerdos de la OMC. Al mismo tiempo, debe tener presente que ni sus resoluciones ni los informes apelados pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones que corresponden a los Miembros en virtud de los Acuerdos de la OMC. Además, el Órgano de Apelación aporta seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio, ya que ayuda a asegurar la coherencia en la interpretación de los Acuerdos de la OMC.

Vigilancia multilateral de las medidas adoptadas por la parte vencida para aplicar los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación

Cuando se constata que una medida es incompatible con las obligaciones de un Miembro, este debe poner la medida incompatible en conformidad con los Acuerdos de la OMC. No se ofrece a la parte

vencedora ninguna indemnización o compensación monetaria, ya que el objetivo deseado del ESD es otro: la retirada de la medida incompatible. El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un mecanismo de vigilancia para que los Miembros cumplieran y aplicaran sus resoluciones y recomendaciones una vez adoptados los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación. Ese mecanismo, administrado por el OSD, permite que cualquier Miembro, no solo la parte vencedora, plantee en una reunión del OSD una cuestión relacionada con el cumplimiento. Aunque en el sistema de solución de diferencias de la OMC la tasa de cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones por la parte vencida es muy alta, en algunos casos los Miembros han tardado en cumplir resoluciones desfavorables, particularmente cuando la modificación de las medidas requería aprobación parlamentaria.

En el ESD se ha tenido en cuenta esa posibilidad de incumplimiento y se ha permitido que el Miembro cuyo comercio ha resultado afectado por la medida ilícita adopte medidas de retorsión. Técnicamente, a esas medidas se las denomina suspensión de la aplicación al Miembro incumplidor de concesiones u otras obligaciones establecidas en el marco de la OMC, por un valor equivalente al daño comercial sufrido por el Miembro vencedor, pero en lenguaje corriente suele llamárselas sanciones o medidas de retorsión. El objetivo de la retorsión es incitar al Miembro vencido a poner su medida incompatible en conformidad con las normas de la OMC. El OSD autoriza las “sanciones” automáticamente, salvo que las partes no estén de acuerdo en cuanto al nivel del comercio afectado por la medida ilícita, en cuyo caso se recurrirá al arbitraje para determinar el nivel de la retorsión.

Aunque en el ESD se prefiere que las medidas de retorsión se impongan en el mismo sector en el que se haya adoptado la medida infractora (por ejemplo, en el de los productos agropecuarios, si la diferencia tiene que ver con el comercio de bananos), puede que no siempre sea factible o eficaz hacer tal cosa, especialmente cuando el Miembro que desea adoptar medidas de retorsión es un país en desarrollo con un volumen de comercio limitado. Por ello, el ESD permite que el Miembro vencedor suspenda concesiones u otras obligaciones en otro sector del comercio. Al Ecuador, por ejemplo, se le permitió adoptar medidas de retorsión contra la Unión Europea

Los negociadores de la Ronda Uruguay pensaban que raramente tendría que resolver apelaciones; sin embargo, la realidad es que se ha apelado aproximadamente el 70% de los informes de grupos especiales.

respecto del régimen de importación de bananos de la UE, incompatible con las normas de la OMC, en sectores distintos, incluidos los del derecho de autor y las indicaciones geográficas, a los que atañe el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC. En concreto, se autorizó al Ecuador a producir vino espumoso y denominarlo *champagne*, pese a que, de ordinario, ese uso de la indicación geográfica “*champagne*” sería contrario al Acuerdo sobre los ADPIC.

Veinte años de jurisprudencia de la OMC: enseñanzas, problemas y principios

El resto de este capítulo se divide en tres secciones. En la primera veremos que el principio de transparencia se revela en la jurisprudencia como un valor fundamental que apuntala el sistema de la OMC. En la segunda sección, examinamos cómo el sistema de solución de diferencias ha encontrado un equilibrio adecuado entre el derecho soberano de los Miembros de la OMC a dar prioridad a preocupaciones no comerciales y el interés del sistema económico multilateral en evitar los comportamientos proteccionistas. Por último, en la tercera parte veremos de qué formas se ha definido la relación entre las normas de la OMC y otros ámbitos del derecho internacional en las sucesivas diferencias a lo largo de los últimos 20 años.

Alentar la transparencia

La jurisprudencia de los últimos 20 años muestra que en los Acuerdos de la OMC alentar la transparencia y la coherencia en la política comercial y las relaciones comerciales internacionales es tan importante como eliminar los obstáculos al comercio. De hecho, una enseñanza fundamental de la jurisprudencia es que las normas de la OMC no tienen por objeto abrir los mercados “cueste lo que cueste”, sino que su principal función es garantizar que las políticas comerciales se formulen y apliquen de manera transparente y no discriminatoria, y que, cuando entorpezcan el movimiento de bienes y servicios a través de fronteras internacionales, lo hagan justificadamente, como respuesta normativa racional para preservar un bien social importante. Por lo tanto, citando palabras de un informe de la OMC de 2013, El futuro del comercio: los retos de la convergencia, “la transparencia es un principio rector clave en la OMC. Los Miembros tienen la obligación de actuar de forma transparente. Las políticas no deben ser secretas y tampoco deben

La jurisprudencia de los últimos 20 años muestra que en los Acuerdos de la OMC alentar la transparencia y la coherencia en la política comercial y las relaciones comerciales internacionales es tan importante como eliminar los obstáculos al comercio.

serlo los procedimientos para su aplicación y las decisiones adoptadas para alcanzar sus objetivos. [...] La ausencia de un compromiso de transparencia contradice un principio, debilita el sistema, fomenta la desconfianza y genera una cultura de la opacidad”.

Publicación a nivel nacional de todas las leyes y reglamentos que afectan a los comerciantes

La importancia de la transparencia se pone de manifiesto muy claramente en las numerosas disposiciones jurídicas destinadas a garantizar que la reglamentación comercial se formule y administre de manera transparente. Por ejemplo, en el artículo X del GATT de 1994, que es parte del sistema normativo de la OMC, se establecen normas relativas a la “publicación y administración de los reglamentos comerciales”. Esas normas no tienen que ver con el contenido de la política comercial, sino que imponen prescripciones en relación con la transparencia, la accesibilidad y la posibilidad de someter a revisión los reglamentos comerciales y las decisiones que se basan en ellos. La obligación de publicar la reglamentación comercial se reitera en los distintos Acuerdos de la OMC.

Todos los Miembros se han comprometido a observar estas disposiciones y pueden exigir su cumplimiento por medio del sistema de solución de diferencias. Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han reconocido sistemáticamente el carácter central de estas obligaciones, que son esenciales para el cumplimiento de la misión global de la OMC de promover la buena gobernanza en las relaciones comerciales internacionales. Por ello, el Órgano de Apelación ha constatado en varios asuntos que, al imponer reglamentaciones comerciales

retrospectivamente o sin aviso suficiente, o no haber establecido un procedimiento de revisión administrativa independiente de las decisiones aduaneras, por ejemplo, los Miembros de la OMC han actuado de manera incompatible con sus obligaciones internacionales.

Notificación a la OMC de todas las leyes y reglamentos que afecten al comercio

Como se ha señalado en un capítulo anterior, el Acuerdo sobre la OMC también exige a los Miembros que notifiquen a la OMC las leyes y reglamentos nacionales, así como las demás medidas o actos que puedan tener un efecto en el comercio internacional o que de otra forma tengan que ver con cuestiones relacionadas con la OMC. En los Acuerdos de la OMC se establecen en total 175 obligaciones de notificación. Las notificaciones son especialmente importantes para el sistema de solución de diferencias, ya que, entre otras cosas, facilitan la vigilancia por los Miembros de medidas que podrían ser causantes de distorsión, ser discriminatorias o ser impugnables por otro motivo de conformidad con las normas de la OMC. Además, las disposiciones sobre notificación son jurídicamente vinculantes y puede exigirse su cumplimiento recurriendo al sistema de solución de diferencias.

Como en el caso de las obligaciones de publicación, los grupos especiales y el Órgano de Apelación han dejado claro que estas obligaciones, aunque no afecten al contenido de la reglamentación comercial, son esenciales para el correcto funcionamiento del sistema de la OMC, por lo que la omisión de una notificación puede constituir, en sí misma, una infracción de las normas de la OMC. Por ejemplo, en *Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor* el Grupo Especial declaró que la obligación de notificación establecida en el párrafo 9.2 del artículo 2 del Acuerdo OTC “forma parte del núcleo de las disposiciones de transparencia del Acuerdo OTC”⁷, y constató que el demandado había incumplido sus obligaciones en el marco de la OMC al no notificar su medida “en una etapa convenientemente temprana”⁸. De manera similar, en *Brasil - Aeronaves* el Órgano de Apelación puso de relieve la importancia de la disposición en materia de notificación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que, según explicó, “se propone fomentar la transparencia exigiendo a los Miembros que notifiquen sus subvenciones”⁹. También han surgido diferencias relativas a la notificación en el marco del Acuerdo sobre

Salvaguardias¹⁰ y el Acuerdo MSF¹¹, en las que se ha constatado que los Miembros han infringido las normas de la OMC por no haber notificado sus medidas.

Transparencia de los procedimientos de solución de diferencias

Por último, es importante destacar que también en el caso de los procedimientos y el funcionamiento del sistema de solución de diferencias la transparencia se ha convertido en un elemento esencial. Aunque, en principio, los procedimientos de solución de diferencias son confidenciales, los Miembros pueden hacer públicas algunas de sus comunicaciones, o todas ellas. Y el ESD dispone que, a petición de cualquier Miembro, las partes en la diferencia deben “facilitar un resumen no confidencial de la información contenida en sus comunicaciones escritas que pueda hacerse público”. Además, todos los documentos de las diferencias sustanciadas en la OMC, incluidas las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y los anuncios de apelación, las comunicaciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación y los informes definitivos de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, pueden ser consultados libremente por el público en el sitio Web de la OMC en los tres idiomas oficiales de la Organización.

Por otro lado, en los últimos años los procedimientos de los grupos especiales y del Órgano de Apelación se han abierto al público en varios casos. La apertura de las audiencias al público no es aún habitual en el sistema de solución de diferencias de la OMC, y solo se celebrarán audiencias abiertas al público cuando lo soliciten todas las partes en una diferencia. Por lo demás, en una “audiencia abierta al público” no suele haber observadores en la sala; lo habitual es que la audiencia sea retransmitida a una sala diferente de la OMC. De esta forma, la transmisión puede suspenderse si, por ejemplo, un tercero desea formular una declaración de manera confidencial.

⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor*, párrafo 7.536.

⁸ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor*, párrafos 7.538 y 7.542. Esta constatación no fue apelada.

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Aeronaves*, párrafo 149. El Órgano de Apelación señaló que la notificación no “prejuzga [] la condición jurídica de esas subvenciones”.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*.

¹¹ Véanse, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II* y los informes del Grupo Especial, *Japón - Manzanas* y *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*.

Preservar el margen de actuación de los Miembros: la cuestión de la soberanía

La centralidad de la soberanía estatal en el derecho de la OMC

En 2004, la Comisión Sutherland sobre el Futuro de la OMC llevó a cabo un examen del sistema de la OMC, en el que señaló que “existe la idea, frecuentemente magnificada en los círculos políticos o en los medios de información, de que los Estados están perdiendo progresivamente la capacidad de determinar por sí mismos sus propias orientaciones y prioridades políticas”¹². Desde algunos ámbitos siguen planteándose dudas sobre la relación entre la soberanía estatal y las normas de la OMC, pero la preocupación por la posibilidad de que la OMC “vulnere” la soberanía estatal se ha diluido notablemente, lo que se debe en no pequeña medida a la labor del sistema de solución de diferencias. Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han actuado con cuidado para no traspasar la frontera de la autoridad soberana de los Miembros. Han puesto de relieve que la soberanía estatal no es un elemento marginal sino central del sistema de la OMC y que las normas de la OMC no restringen, sino que, de hecho, hacen que sea más fácil para los Miembros adoptar políticas comerciales y de otro tipo para responder a sus propios objetivos y prioridades, siempre que lo hagan de manera compatible con las normas de la OMC.

Los grupos especiales y el Órgano de Apelación han reafirmado una y otra vez el derecho de los Miembros a proteger valores sociales importantes, a condición, por supuesto, de que lo hagan de una manera no discriminatoria y que no constituya una restricción encubierta del comercio internacional. Por lo tanto, los grupos especiales y el Órgano de Apelación nunca pondrán en cuestión a posteriori las decisiones tomadas por los Miembros con respecto al nivel de riesgo que están dispuestos a aceptar o la intensidad con la que desean perseguir un determinado objetivo de política. Esa decisión corresponde exclusivamente a los Miembros, y el sistema de solución de diferencias no puede exigir a un Miembro que modifique su “nivel adecuado de protección”. Por consiguiente, la crítica de que la OMC “dicta” o controla de otra forma la política interior de los Miembros en materia, por ejemplo, de protección de la salud y del medio ambiente es infundada. El sistema de solución de diferencias de la OMC tiene por objeto garantizar la compatibilidad de

medidas concretas con las disciplinas acordadas, y no pretende cuestionar, ni mucho menos rectificar, los objetivos y preferencias de política de los Miembros.

Uno de los primeros asuntos examinados en el sistema de solución de diferencias, Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, es un buen ejemplo a este respecto. En él, el Órgano de Apelación dejó claro que los Miembros pueden adoptar cualquier sistema impositivo que deseen. Pueden establecer un nivel impositivo alto o bajo, según prefieran. También pueden decidir no establecer ningún régimen impositivo. Sin embargo, sea cual sea el sistema que elijan, tienen que gravar de manera similar todos los productos similares, cualquiera que sea el Miembro de la OMC del que procedan. Análogamente, en varios Acuerdos de la OMC, por ejemplo el Acuerdo MSF, se protege expresamente el derecho de los Miembros de la OMC a imponer normas nacionales que representen un nivel de protección “más elevado” que las internacionales (es decir, que sean más estrictas que estas), siempre que exista una justificación científica.

La cuestión de la soberanía se ha planteado también en varios asuntos recientes relativos al control y el comercio de productos que son recursos naturales, en los que algunos Miembros han alegado que sus obligaciones en el marco de la OMC están limitadas por el principio de derecho internacional público de que todos los países tienen “soberanía sobre sus recursos naturales”, o, al menos, deben interpretarse y aplicarse a la luz de ese principio. El Órgano de Apelación ha explicado que exigir que los Miembros cumplan sus obligaciones en el marco de la OMC es plenamente compatible con el principio de que los Miembros retienen la plena soberanía sobre sus recursos naturales, y ha señalado que, “al convertirse en Miembro de la OMC, [un Estado], claro está, no ha perdido su soberanía permanente sobre sus recursos naturales, de la que disfruta como corolario natural de su condición estatal [...] no obstante, ha aceptado ejercer sus derechos de conformidad con las normas de la OMC, y respetar las disposiciones de la OMC cuando elabora y aplica políticas para conservar recursos naturales agotables”.¹³

¹² Véase el Informe Sutherland (2004) *El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Ginebra, OMC.

¹³ Informe del Grupo Especial en el asunto China - Tierras raras, párrafo 7.270.

Las resoluciones del Órgano de Apelación dejan claro que asumir obligaciones en virtud de tratados no entraña la limitación de la autoridad soberana, sino su ejercicio. Al mismo tiempo, esas resoluciones reflejan el reconocimiento de que, en un entorno multilateral, deben equilibrarse los derechos soberanos y las obligaciones de los Estados. Aunque los Miembros conservan la soberanía sobre sus recursos naturales, no pueden apoyarse en ella para justificar la denegación de los derechos soberanos de los demás Miembros, incluido el derecho a comerciar, salvo en la medida prevista en los Acuerdos de la OMC.

“No hay aislamiento clínico”: la relación entre las normas de la OMC y otros ámbitos del derecho internacional

El Acuerdo sobre la OMC debe interpretarse en el contexto del derecho internacional general

Otra enseñanza importante de la jurisprudencia de los últimos 20 años es que las normas de la OMC no están “aisladas clínicamente” de los demás ámbitos del derecho internacional. Precisamente en el primer asunto que examinó, el Órgano de Apelación explicó que el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, que dispone que el Acuerdo sobre la OMC debe interpretarse “de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público”, exige que las normas de la OMC se interpreten y apliquen de conformidad, entre otras disposiciones, con las normas establecidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena), el principal instrumento de derecho internacional público, en el que se codifica el derecho sobre la interpretación de los tratados. Al hacer esa afirmación, el Órgano de Apelación aclaró que las normas de la OMC tienen vínculos importantes con otros ámbitos del derecho internacional público y económico que afectan a la forma en que “las personas, viven, trabajan y mueren”.¹⁴

Tal vez el mejor ejemplo a este respecto se encuentre en Estados Unidos - Camarones, una reclamación presentada en 1996 por la India, Malasia, el Pakistán y Tailandia contra la prohibición por los Estados Unidos de las importaciones de camarones y productos de camarón procedentes de esos países. En este caso, el Órgano de Apelación interpretó la expresión “recursos naturales agotables” del artículo XX del GATT de 1994 a

Otra enseñanza importante de la jurisprudencia de los últimos 20 años es que las normas de la OMC no están “aisladas clínicamente” de los demás ámbitos del derecho internacional.

la luz de tratados distintos de los de la OMC que se ocupan del medio ambiente y los recursos naturales. En particular, el Órgano de Apelación consideró instructiva la definición de los “recursos naturales” establecida en esos otros tratados, una definición amplia que incluye los recursos vivos y los inertes y que subraya la importancia de su conservación por la comunidad internacional.

Respetar e incorporar la labor de otros organismos internacionales

De manera similar, en varios Acuerdos de la OMC se dispone que por lo general deberá presumirse que las medidas adoptadas por un Miembro de conformidad con normas internacionales elaboradas en otros foros son compatibles con las normas de la OMC. Por ejemplo, una medida sanitaria adoptada por un Miembro, “que esté [] en conformidad con normas, directrices o recomendaciones internacionales” se “considerará” compatible con el Acuerdo MSF. De manera similar, el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) exige que los Miembros basen sus normas técnicas en las “normas internacionales” pertinentes que existan. Aunque estas disposiciones no incorporan las normas internacionales en el derecho de la OMC per se, incentivan la armonización y la coherencia entre las normas de la OMC y las normas y reglamentaciones elaboradas en otros ámbitos especializados. A este respecto es importante observar que la OMC mantiene “relaciones de trabajo” con casi 200 organizaciones internacionales, lo que garantiza su firme integración en el dominio, más amplio, de la cooperación internacional.

En muchos de los procedimientos de solución de diferencias se refleja igualmente que la OMC es parte integrante del conjunto del sistema internacional. Lo más notable a este respecto tal vez sea que el

¹⁴ Informe del Órgano de Apelación, CE - Hormonas, párrafo 187.

Órgano de Apelación ha interpretado que el artículo 13 del ESD autoriza a los grupos especiales a recabar “información y asesoramiento técnico” de otros organismos internacionales que dispongan de conocimientos especializados en materia, por ejemplo, de procedimientos aduaneros y sanidad humana y animal. En los asuntos planteados en el marco del Acuerdo MSF, por ejemplo, es habitual que los grupos especiales recaben información técnica de expertos de formación científica que trabajan en organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de Sanidad Animal. De manera similar, en asuntos relativos a tipos arancelarios, los grupos especiales han recabado ocasionalmente el asesoramiento de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en relación con la correcta interpretación del tratado internacional sobre clasificación aduanera administrado por la OMA.

Recibir y tener en cuenta la información facilitada mediante escritos amicus curiae y por organizaciones no gubernamentales (ONG)

El Órgano de Apelación también ha aclarado que, en el ejercicio de su derecho de recabar información, los grupos especiales tienen derecho a recibir, tener en cuenta y hacer uso de comunicaciones amicus curiae no solicitadas. Esas comunicaciones, presentadas por miembros de la sociedad civil que tienen un interés en el asunto, pueden ofrecer a los grupos especiales una perspectiva más amplia de los efectos y consecuencias que tiene una medida impugnada. Al permitir que los grupos especiales reciban y tengan en cuenta esa información, el Órgano de Apelación se ha asegurado de que el sistema de solución de diferencias mantenga abierto un canal de comunicación con el mundo fuera de las salas del Centro William Rappard, la sede de la OMC.

de la máxima calidad, y, lo que tal vez sea más importante, seguirá cumpliendo la función esencial de facilitar la solución de las diferencias comerciales internacionales. Los Miembros, y los comerciantes que dependen de la aplicación ordenada y previsible de las normas de la OMC, no esperan menos de él.

Conclusiones

El sistema de solución de diferencias de la OMC, uno de los mecanismos internacionales de solución de diferencias más activos del mundo, está en continua evolución. Ahora que la OMC inicia su tercer decenio de existencia, los Miembros y los observadores pueden tener la certeza de que se asentarán nuevos principios y se desarrollarán nuevas características a medida que evolucionen las necesidades de los Miembros. Algo, sin embargo, se mantendrá constante: el sistema de solución de diferencias, sobre la base de un sólido marco negociado y 20 años de experiencia, continuará produciendo informes



Afianzamiento de la coherencia normativa - cooperación con otras organizaciones

En los 20 años que han transcurrido desde la creación de la OMC, el mundo ha cambiado de forma fundamental y también han cambiado los problemas con que se enfrenta la comunidad internacional. Los países y sus economías son más interdependientes y están más interconectados que nunca. Los choques económicos y financieros, los daños al clima y al medio ambiente o las epidemias mortales se difunden con más rapidez que antes, a veces con efectos devastadores o potencialmente devastadores, como demuestra la crisis financiera mundial de 2008 o epidemias como las del SARS o de la gripe aviar en los primeros años del decenio.

Esto ejerce una increíble presión en el papel y las funciones de las organizaciones internacionales, en la necesidad de que haya más cooperación y más efectiva y, sobre todo, políticas más coherentes para hacer frente al sinfín de problemas que experimenta el mundo. La crisis de 2008 dio al G-20, el Grupo integrado por los principales países desarrollados y en desarrollo, una función de coordinación profunda, que refleja los cambios en el panorama económico y geopolítico. La Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, creada en 1997 para reunir a los dirigentes de todas las grandes instituciones intergubernamentales, también adquirió nueva importancia en los esfuerzos por lograr una mejor coordinación y coherencia normativa. Los líderes internacionales reafirmaron su compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tenían por finalidad resolver toda una serie de problemas de desarrollo mediante la cooperación internacional. Para la OMC el aumento de la integración mundial y la relación entre el comercio y otros ámbitos normativos también ha hecho que haya cada vez más efectos indirectos de esferas como las finanzas, el medio ambiente y el cambio climático, el empleo y la salud pública.

Una mayor coherencia en la adopción de las políticas económicas mundiales ha sido desde hace mucho uno de los objetivos fundamentales de la

OMC. Así se prevé en el párrafo 5 del artículo III del Acuerdo de Marrakech. Hace 20 años, esto significaba una cooperación más estrecha con el FMI y con el Banco Mundial. En esa época, la estructura internacional de la cooperación y la coordinación mundiales se basaba en buena parte en la especialización y la separación de responsabilidades. Si bien el mandato inicial de coherencia de la OMC sigue guiando una parte importante de sus actividades de cooperación y coordinación internacionales, actualmente se reconoce que el sistema de la OMC es parte de un conjunto mucho más amplio de derechos y obligaciones internacionales que vincula a sus países Miembros.

La OMC mantiene amplias relaciones institucionales con muchas de sus organizaciones hermanas, participa como observador en su labor y ha forjado varias asociaciones para ayudar a mejorar las oportunidades y las capacidades comerciales de los países en desarrollo y de los países menos adelantados. Sirvan de ejemplo de esas asociaciones el Marco Integrado mejorado (MIM), el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) y la iniciativa de Ayuda para el Comercio. La cooperación de la OMC con otras organizaciones internacionales sigue evolucionando y ahora más que nunca va en función de la necesidad de una mayor coordinación mundial y una mejor gobernanza.

También se reconoce claramente que la coherencia empieza a nivel nacional. La formulación de una política nacional carente de coherencia no se puede corregir a nivel internacional y no se puede atribuir a este último la responsabilidad por las irregularidades introducidas a nivel nacional. Teniendo esto presente, el sistema multilateral de comercio también ha respondido a los nuevos retos fortaleciendo la coherencia normativa en diversos ámbitos como los de las estadísticas, la investigación, la fijación de normas y la asistencia técnica y la capacitación.

Ampliación de la coherencia normativa: el párrafo 5 del artículo III y más allá

Aplicación del mandato de coherencia

Al finalizar la Ronda Uruguay, los Miembros de la OMC emitieron una Declaración Ministerial -“La contribución de la OMC al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial”- en la que se pedía a la OMC que cooperara con el FMI y con el Banco Mundial. En esta declaración de una página se definían los principios que permitirían lograr una mejor articulación de las políticas comerciales y de otras políticas económicas. Se reconocía que la liberalización del comercio y la adopción de normas multilaterales funcionaban mejor si contaban con el apoyo de políticas financieras y macroeconómicas estables y con políticas de desarrollo destinadas a reforzar la capacidad de los países en desarrollo para participar en el comercio internacional, en particular con asistencia para el desarrollo. Se reconocía también que, si bien las políticas de desarrollo estructurales, comerciales, macroeconómicas y económicas estaban cada vez más relacionadas entre sí, la coherencia normativa debía empezar a nivel nacional. La cooperación interinstitucional solo podía mejorar la coordinación y articulación, de esas políticas pero no podía corregir irregularidades básicas a nivel nacional.

El “mandato de coherencia” de la OMC, respaldado por dos acuerdos conjuntos de cooperación -el Acuerdo OMC-FMI y el Acuerdo OMC-Banco Mundial, concertados en 1996- tuvieron por resultado dos corrientes de trabajo distintas en la OMC. Una tenía por finalidad asegurar que las cuestiones comerciales desempeñaran un papel de primer orden en las estrategias de desarrollo gracias a la cooperación entre la OMC y el Banco Mundial, sobre todo en el contexto de la Ronda de Doha, la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, el Marco Integrado mejorado y la iniciativa de Ayuda para el Comercio. Un ejemplo reciente de la sólida y creciente colaboración entre las dos organizaciones es la publicación, este año, del primer informe conjunto de la OMC y el Banco Mundial, “The Role of Trade in Ending Poverty” (La función del comercio en la eliminación de la pobreza). En cambio, la cooperación entre la OMC y el FMI tenía por objeto abordar y comprender mejor la relación entre comercio y finanzas. La flexibilidad

con que se ha aplicado el mandato ha ayudado a las tres instituciones y a sus respectivos miembros estos últimos 20 años. Esta cooperación aumentó aún más después de la creación del G-20, que utiliza a las tres instituciones como instrumento para una mayor coordinación internacional de las políticas.

El vínculo entre comercio y desarrollo es fundamental en las iniciativas relacionadas con el comercio en favor de los países menos adelantados, en particular en el contexto del MIM y de la Ayuda para el Comercio. Como se indica más adelante, el MIM supone una sólida cooperación entre la OMC y el Banco Mundial, así como con el FMI y otros organismos. El objetivo último es asegurar que la dimensión comercial se incluya en las estrategias de desarrollo de los países, con un grado máximo de control y participación locales, o sea la “identificación” con las actividades. El MIM también ayuda a diagnosticar los problemas sectoriales que impiden una mejor integración de esos países en el comercio regional y mundial y financia proyectos que reducen esos problemas.

Otra importante esfera de cooperación es la Ayuda para el Comercio, esfera en que hay un firme compromiso de dedicar una parte mayor de la asistencia mundial para el desarrollo a proyectos relacionados con el comercio en los países en desarrollo, tanto por lo que se refiere a la asistencia técnica como a la construcción de infraestructuras físicas para el comercio. Algunos de estos proyectos son administrados directamente por la OMC, otros por el Banco Mundial. Otra importante esfera de colaboración es la de la financiación del comercio. En los últimos años, la OMC y el Banco Mundial han colaborado a fin de que haya financiación para el comercio en los países pobres, con la creación de servicios específicos, como el Fondo de Liquidez para el Comercio Mundial. Este Fondo reúne a gobiernos, instituciones de financiación del desarrollo y bancos del sector privado para apoyar el comercio en los mercados en desarrollo y hacer frente a la escasez de financiación del comercio que hay desde la crisis mundial de 2008.

Con apoyo de la Secretaría, los Miembros de la OMC vienen examinando la relación entre los tipos de cambio y el comercio, tanto desde un punto de vista económico como institucional. Las excesivas fluctuaciones o desajustes de los tipos de cambio

pueden crear tensiones en el sistema mundial de comercio, aumentando las presiones para utilizar instrumentos relacionados con el comercio a fin de resolver esos problemas. El FMI ha respaldado los debates haciendo exposiciones en la OMC sobre los progresos que ha realizado para fortalecer la vigilancia macroeconómica y de los tipos de cambio en general. Un debate bien fundado sobre un tema tan sensible ayuda a ambas instituciones a cumplir mejor sus tareas fundamentales: en el caso de la OMC evitar el proteccionismo, y en el del FMI, promover una mejor vigilancia de los tipos de cambio. El FMI ayuda a los Miembros de la OMC a comprender mejor el efecto de las crisis financieras en los productores y comerciantes de la economía real. El sistema mundial de comercio se ha visto afectado por diversas crisis financieras, regionales (las crisis de Asia y América Latina de fines del decenio de 1990) o mundiales (2008). Una mejor comprensión de los efectos indirectos de las políticas macroeconómicas de las grandes economías en otras economías es una importante contribución a la coherencia normativa.

Cooperación en el ámbito del comercio y el medio ambiente

La necesidad de cooperación internacional para abordar cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente ha aumentado a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, junto con los problemas ambientales mundiales, como el del cambio climático. El vínculo entre el comercio y la protección del medio ambiente exige coherencia entre el sistema multilateral de comercio basado en normas, que encarna la OMC, y las instituciones de gobernanza medioambiental (véase lo dicho acerca de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente más adelante). El objetivo del desarrollo sostenible está consagrado en la carta constitutiva de la OMC. El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC tiene el amplio mandato de promover el desarrollo sostenible y trabaja para potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente.

El capítulo de la Ronda de Doha relativo al comercio y el medio ambiente también respalda la coherencia. El mandato de negociación, sin prejuzgar los resultados, abarca: la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos

multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y la reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales.

Las políticas comerciales y ambientales pueden complementarse entre sí. La apertura del comercio permite generar el crecimiento económico necesario para el desarrollo y para la protección del medio ambiente. A su vez la reducción o eliminación de los obstáculos al comercio de bienes y servicios ambientales puede hacer que a los países les sea más fácil acceder a esos productos, tecnologías o conocimientos cuando tratan de alcanzar sus objetivos ambientales y sus objetivos más amplios de desarrollo sostenible. Las normas de la OMC dejan un amplio margen de actuación (véase el capítulo 6) y prevén “excepciones generales” para apoyar el derecho de los Miembros a tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente. Si bien los Miembros de la OMC pueden adoptar medidas para alcanzar objetivos legítimos, como la protección del medio ambiente, esas medidas deben ser compatibles con el sistema mundial de comercio basado en normas y no deben aplicarse como forma de proteccionismo encubierto.

Cooperación en el ámbito del comercio y el trabajo

En 1996, en Singapur, los Ministros de la OMC afirmaron que apoyaban la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como órgano competente -y no la OMC- para establecer normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas y ocuparse de ellas y observaron que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirían a promover esas normas. Además, los Ministros de la OMC rechazaron la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas.

En Singapur, los Ministros también determinaron que “las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”. La OMC se mantiene en contacto con la secretaría de la OIT y participa en diversas reuniones de esta Organización. En 2006, en respuesta a las crecientes preocupaciones respecto de los efectos negativos que el comercio y, de forma más general, la globalización podían tener para los resultados

en los mercados de trabajo, la OMC y la OIT lanzaron un programa común de investigación sobre el comercio y el trabajo que ya ha producido varias publicaciones. Entre estas hay un volumen de contribuciones de expertos de gran renombre sobre la forma de lograr una globalización socialmente sostenible.

Cooperación en los ámbitos de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), la seguridad alimentaria y los productos básicos

Como ya se ha dicho, en el Acuerdo MSF de la OMC se indica que las organizaciones de normalización competentes en lo relativo a la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal y la preservación de los vegetales, respectivamente, son la Comisión FAO/OMS del Código Alimentarius (Códex), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Todas ellas tienen la condición de observador en el Comité MSF y la OMC participa como observador en las principales reuniones de estos órganos. En esas reuniones la Secretaría de la OMC presenta informes sobre las actividades pertinentes en un esfuerzo constante por señalar la necesidad de que las políticas comerciales y sanitarias sean coherentes tanto a nivel nacional como mundial. La cooperación se ha reforzado gracias a la contribución de estas organizaciones a procedimientos de solución de diferencias de la OMC y a su participación periódica en actividades conjuntas de asistencia técnica, especialmente a través del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio.

Estos tres órganos de normalización participan en talleres regionales sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, así como en actividades de capacitación celebradas en Ginebra. El Comité MSF ha formulado un sinnúmero de recomendaciones para mejorar la coordinación y la colaboración entre el propio Comité MSF, el Códex, la CIPF y la OIE a raíz de exámenes periódicos del Acuerdo MSF, talleres específicos o decisiones del Comité MSF. También ha concedido la condición de observador a otras organizaciones regionales e internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal y la protección fitosanitaria, haciendo posible que contribuyan a los debates del Comité.

A raíz de la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007-2008, cuando los precios de algunos alimentos básicos subieron súbitamente en

los países en desarrollo, las Naciones Unidas crearon un equipo de tareas de alto nivel dirigido por el Secretario General y compuesto de 23 organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, entre ellas la OMC, para impulsar la coordinación y las respuestas de seguridad alimentaria. Desde enero de 2013, el equipo de tareas se ha centrado en el "Reto del Hambre Cero", una campaña de seguridad alimentaria de cinco puntos que tiene por objeto lograr que en el futuro todos disfruten de un "derecho fundamental a la alimentación". Entre sus objetivos cabe mencionar el acceso adecuado y universal a alimentos nutritivos y la sostenibilidad medioambiental de los sistemas alimentarios.

La OMC ha participado activamente en la labor del G-20 sobre la agricultura, la volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria, asistiendo a reuniones y contribuyendo con otras organizaciones internacionales a la preparación de informes. La División de Agricultura y productos Básicos de la OMC ayuda al Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA) que se creó a solicitud del G-20 en junio de 2011. Este tiene su sede en la FAO, que le presta servicios, y funciona como empresa conjunta entre los gobiernos y las organizaciones internacionales. Trata de mejorar la transparencia de los mercados agrícolas y de alentar a los países a coordinar sus políticas para atenuar la volatilidad de los precios y la incertidumbre en los mercados de los principales productos básicos alimentarios (arroz, trigo, maíz y soja). La OMC presta periódicamente apoyo a esta gran iniciativa de transparencia y coordinación, proporcionando información específica sobre la evolución de las políticas comerciales en las publicaciones mensuales del SIMA, incluido su "seguimiento del mercado". La información se difunde a través de instrumentos interactivos de Internet, contribuyendo así a que se comprendan mejor la situación y las perspectivas del mercado internacional de los correspondientes productos básicos.

Cooperación en el ámbito de las estadísticas

Los métodos estadísticos unificados que hacen posible comparar datos a través del tiempo y del espacio son uno de los ejemplos más palpables de un "bien público" internacional, que los economistas definen como algo beneficioso, que está a disposición de todos, como el aire fresco. El primer intento serio por armonizar las clasificaciones arancelarias a nivel internacional se remonta a

1853, cuando en un congreso internacional de estadística celebrado en Bruselas se habló de la necesidad de unificar los aranceles aduaneros.

Se considera que la OMC está estrechamente relacionada con la elaboración de estadísticas para el comercio de servicios. Cuando el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) entró en vigor en 1995, los negociadores requerían información más detallada sobre el comercio de servicios comerciales. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que es el máximo órgano en el sistema estadístico mundial, había creado en 1994 un equipo de tareas para que elaborara conceptos, definiciones y clasificaciones internacionales para los intercambios de servicios comerciales. Desde que se creó el equipo de tareas, la OMC participó activamente y el equipo le encomendó que coordinara la formación de estadísticos nacionales. Otra esfera de cooperación es la supervisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con el comercio, cosa que ha hecho en cooperación con la UNCTAD y el Centro de Comercio Internacional (ITC), organismo que se especializa en promover las pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo. El comercio y el acceso a los mercados también cumplirán una función en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se prevé que sean aprobados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

El futuro de la cooperación en materia de estadísticas parece prometedor. La OMC promovió nuevas formas de medir el comercio en valor añadido que rastrea el valor añadido en una cadena de producción, por sector y por país, a fin de captar los principales efectos de la manufactura mundial en el siglo XXI y, en cooperación con la OCDE, desarrolló la base de datos “comercio en valor añadido”. Otro activo aspecto de la cooperación interinstitucional guarda relación con las estadísticas sobre el acceso a los mercados, en particular en el caso de las medidas no arancelarias. La OMC ha colaborado con otros organismos, como la UNCTAD y el Banco Mundial, para conseguir una clasificación común de las medidas no arancelarias y recopilar datos.

Cooperación en el ámbito de la salud y la propiedad intelectual

La incorporación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en el Acuerdo por el que

se establece la OMC provocó un debate acerca del lugar apropiado de las normas de propiedad intelectual en el marco del derecho mercantil y de las políticas comerciales. Aun así, la creciente atención que se presta al componente de “valor añadido” del comercio, y la importancia de la propiedad intelectual para forjar vínculos en las cadenas de valor mundiales, hizo que se comprendiera mejor la importancia sustantiva de la propiedad intelectual en el comercio internacional, incluida su importancia para el desarrollo de una administración equilibrada y eficaz de la propiedad intelectual. Sin embargo, el debate sobre la “coherencia” pronto se amplió para abarcar un conjunto más amplio de cuestiones, en particular la propiedad intelectual y la salud (véase lo dicho más adelante), pero también la importancia del Acuerdo sobre los ADPIC y la legislación nacional y los marcos de política sobre propiedad intelectual para diversas cuestiones de carácter mundial. Entre estas cabe citar los esfuerzos por proteger el medio ambiente, luchar contra el cambio climático, garantizar la conservación de la diversidad biológica y la distribución equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados, junto con la promoción de la innovación, del desarrollo económico y social y de los derechos humanos.

El Consejo de los ADPIC, que supervisa la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC, ha pasado a ser un importante órgano normativo para la consideración de estas cuestiones mundiales. La necesidad de prestar una asistencia técnica eficaz y coherente también inspiró la creación de una creciente variedad de asociaciones en el sistema multilateral, que van de la OMS a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), junto con otras muchas organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales.

Cooperación en el ámbito de la contratación pública

Se avanza mucho en lo relativo a fortalecer la coherencia y promover criterios cooperativos con que enfocar la labor de la OMC y de otras organizaciones intergubernamentales en la esfera de la contratación pública, o de las compras del sector público. La Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), que es el principal órgano de las Naciones Unidas que se ocupa del derecho

mercantil, ya está bien armonizada con el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC revisado (ACP). Esto se debe en parte a la comunidad de los principios básicos de los dos instrumentos y a la cooperación y el intercambio de información entre las Secretarías de la OMC y de la CNUDMI cuando se renegociaron los dos instrumentos. Este enfoque armonizado es importante porque si bien la Ley Modelo de la CNUDMI es un instrumento voluntario, con procedimientos y principios que tienen por finalidad obtener una buena relación calidad-precio y evitar abusos en el mercado de la contratación pública, es un instrumento que ha sido utilizado por diversos países para aplicar leyes nacionales en la materia que tienen por finalidad cumplir con el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC.

Otro ejemplo del gradual fortalecimiento de la cooperación y la coherencia entre organismos, es la nueva asociación entre la Secretaría y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo para prestar asistencia técnica respecto del ACP en Europa Central y Oriental y en Asia Central. Gracias a esta asociación, la Secretaría ha podido aprovechar considerablemente sus recursos para prestar asistencia técnica en el ámbito de la contratación pública en estas regiones. Paralelamente, ha contribuido mucho a evitar las contradicciones al asesorar a los países de esas regiones que están introduciendo reformas en este campo, muchos de los cuales tratan de adherirse al Acuerdo o están resueltos a hacerlo tarde o temprano.

También se está hablando con el Banco Mundial de las considerables posibilidades de lograr una mayor armonización de los instrumentos y las directrices pertinentes. Esto incluye el posible reconocimiento por el Banco, en sus próximas directrices sobre la contratación pública y/o en otros métodos de evaluación conexos, de la adhesión al ACP como medio de adoptar leyes nacionales sobre contratación pública que por lo menos en parte se ajustarán a las normas del Banco. También se están estudiando las posibilidades de una

mayor cooperación con otros donantes de ayuda. Se espera que estas medidas y otras resalten la coherencia del asesoramiento normativo y permitan aprovechar aún más los limitados recursos de que dispone la Secretaría para asistencia técnica.

Cooperación en el ámbito de la asistencia técnica y el empoderamiento de los países en desarrollo

Contribuir a la coherencia en la formulación de las políticas económicas y prestar asistencia técnica a los Miembros en desarrollo son cuestiones de primordial importancia sistémica en la OMC. Al centrarse en las cuestiones de desarrollo, la Ronda de Doha atribuyó aun mayor importancia a la asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo Miembros a aprovechar al máximo el sistema multilateral de comercio. Esto requería que se insistiera más en una estrecha coordinación y coherencia tanto dentro de la OMC, por intermedio de su Equipo de coordinación de la asistencia técnica, como entre la OMC y otras organizaciones internacionales. Como resultado de ello, en torno a la mitad de la asistencia técnica de la OMC se ha prestado en colaboración con instituciones asociadas. En vista de la multiplicidad de proveedores de asistencia técnica que hay en el mundo, la OMC promovió la creación de la Base de datos global de la OMC sobre asistencia técnica relacionada con el comercio (GTAD) con objeto de facilitar la coordinación. La Base de datos es un instrumento interinstitucional de gestión de la información que incluye proyectos nacionales y regionales y proporciona cursos de formación con objeto de mejorar la transparencia, el intercambio recíproco de información y la eficiencia entre los distintos organismos asociados.

La OMC ha participado en diversas iniciativas mundiales centradas en las necesidades particulares de los PMA. Una de ellas fue el Marco Integrado (MI), establecido en 1997, y su sucesor el Marco Integrado mejorado (MIM), que se creó en 2005 (véase lo dicho más adelante), ambos con el objetivo de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de los PMA. A nivel regional, la OMC también ha organizado actividades conjuntas de asistencia técnica con varios socios, entre otros: en África, el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA); en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA); en Asia, la Comisión Económica y

La OMC ha participado en diversas iniciativas mundiales centradas en las necesidades particulares de los PMA.

Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP). Cabe también mencionar el Banco Islámico de Desarrollo, el Fondo Monetario Árabe (FMA) y el Centro de Economía y Finanzas (CEF) del FMI. Recientemente, se ha ampliado la colaboración para que abarque a instituciones académicas a través del Programa de Cátedras OMC (véase el capítulo 7), con el objetivo fundamental de vincular la investigación y la adopción de políticas, afianzando así aún más la coherencia de las decisiones de política comercial.

La coherencia en acción

El Marco Integrado mejorado (MIM): coherencia y coordinación

En la Declaración Ministerial de Singapur de 1996 se declara que: “Siguen preocupándonos los problemas de los países menos adelantados y hemos acordado [...] celebrar una reunión para fomentar un planteamiento integrado de la asistencia a estos países para potenciar sus oportunidades comerciales.” Esa reunión se celebró en la OMC en octubre de 1997 y a ella asistieron PMA, donantes, y el FMI, el ITC, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. Como resultado, se estableció el “Marco Integrado para la asistencia técnica”, incluido el desarrollo de capacidades humanas e institucionales, en apoyo del comercio y las actividades relacionadas con el comercio de los países menos adelantados” resumiendo, el Marco Integrado-.

Entre las metas del Marco Integrado cabe mencionar el aumento de la eficiencia y la efectividad de los organismos al prestar asistencia técnica relacionada con el comercio en colaboración con otros. Así pues, el Marco Integrado se concibió como mecanismo de coordinación. Ayudó a determinar las necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio de los PMA mediante cuestionarios y reuniendo a asociados para el desarrollo bilaterales y multilaterales en mesas redondas para compaginar las necesidades con los recursos y los conocimientos. El objetivo último del Marco Integrado era ayudar a superar las grandes limitaciones de la oferta con que tropezaban los PMA y que les impedían beneficiarse significativamente de las oportunidades de acceso a los mercados.

Para apoyar la función de coordinación del Marco Integrado, se estableció una estructura permanente de gobernanza. La OMC acogió y dotó de personal a la Secretaría del Marco Integrado y

organizó reuniones del Comité Directivo del Marco Integrado (CDMI) y del Grupo de Trabajo del Marco Integrado (GTMI) para que supervisaran, gestionaran y coordinaran la aplicación del programa del Marco entre los asociados. A nivel de los países, se crearon estructuras del Marco para coordinar la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio, mediante el activo apoyo de todos los asociados para el desarrollo al fomento del comercio en los PMA. En esos países, el Marco Integrado fomentó la coordinación financiando estudios de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC) y sus Matrices de Acción, que ayudan a los países a detectar y subsanar los obstáculos al comercio, al crecimiento económico y al desarrollo sostenible. De este modo, los PMA pueden ordenar sus necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio según sus prioridades, con lo que disponen de una plataforma para que los organismos y los asociados para el desarrollo identifiquen y coordinen las necesidades que es preciso apoyar.

A raíz de una evaluación efectuada en 2003, los asociados decidieron mejorar el programa. Esta mejora fue respaldada por la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en Hong Kong en diciembre de 2005, paralelamente con la iniciativa de Ayuda para el Comercio, en cuyo caso el Marco Integrado mejorado es uno de los principales medios que tienen los PMA de acceder a la asistencia. Se acordaron normas de funcionamiento del MIM, se creó un Fondo fiduciario y entre 2005 y 2008 se contrató al personal de la Secretaría Ejecutiva que administrativamente está en la OMC- de manera que el MIM pudiera empezar a funcionar en 2009.

Hasta la fecha, 51 países son beneficiarios del MIM, incluidos la mayoría de los PMA y tres países que recientemente han dejado de serlo. Cuarenta y nueve países han realizado amplias evaluaciones de sus necesidades de asistencia técnica relacionada con el comercio con apoyo del MIM. Por intermedio

Hasta la fecha, 51 países son beneficiarios del MIM, incluidos la mayoría de los PMA y tres países que recientemente han dejado de serlo.

del Fondo Fiduciario del MIM, los países beneficiarios reciben financiación para coordinar la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio y aprovechar los recursos para las necesidades de asistencia técnica prioritarias. La asistencia es coordinada por estructuras del MIM en los países y, a nivel mundial, por la Junta y el Comité Directivo del MIM. Con el Quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio realizado en junio/julio de 2015 se inició la segunda fase del MIM, aprobada por los asociados del Marco en diciembre de 2014. La nueva fase reforzará aún más la función de coordinación del MIM para asegurar una prestación eficaz y efectiva de la asistencia técnica relacionada con el comercio de todos los asociados del MIM y lograr que los PMA saquen el máximo partido de los fondos proporcionados por los donantes del MIM.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

La OMC ha participado en los esfuerzos por evaluar con exactitud hasta qué punto los ODM contribuyen a resolver los problemas de desarrollo generales y a fijar prioridades para una agenda para el desarrollo después de 2015. La OMC es miembro del equipo de apoyo técnico para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que reúne a unas 60 entidades del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales para apoyar la labor de los Miembros de las Naciones Unidas consistente en formular nuevos objetivos de desarrollo. La OMC ha estado estrechamente relacionada con la supervisión del objetivo 8, fomentar una alianza mundial para el desarrollo. El sistema multilateral de comercio ha aportado una excelente contribución no solo a la realización de este objetivo, sino también a la del primer objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre), esencialmente proporcionando estabilidad y previsibilidad económicas y ayudando a frenar las medidas proteccionistas. En el último decenio, el crecimiento del comercio se benefició de una mayor liberalización del comercio y de la activa participación de China y de otros importantes países emergentes en el sistema. Actualmente, los niveles de pobreza, que en el decenio de 1990 se acercaban al 47% de la población, se han reducido a menos del 22%.

Sin embargo, todavía hay 1.200 millones de personas que viven en la pobreza y no se espera que el África Subsahariana logre reducir la pobreza como se prevé en el primer objetivo. La OMC seguirá

colaborando estrechamente con las Naciones Unidas y otras organizaciones para aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que en breve reemplazarán a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como la agenda para el desarrollo después de 2015. El sistema multilateral de comercio basado en normas, abierto y no discriminatorio, representado por la OMC, es considerado uno de los principales impulsores de un crecimiento económico mayor, e inclusivo y del desarrollo sostenible. “The Role of Trade in Ending Poverty” (La función del comercio en la eliminación de la pobreza) es el título de una publicación conjunta del Banco Mundial y la OMC.

Contribuir a la coherencia en la formulación de políticas de salud pública

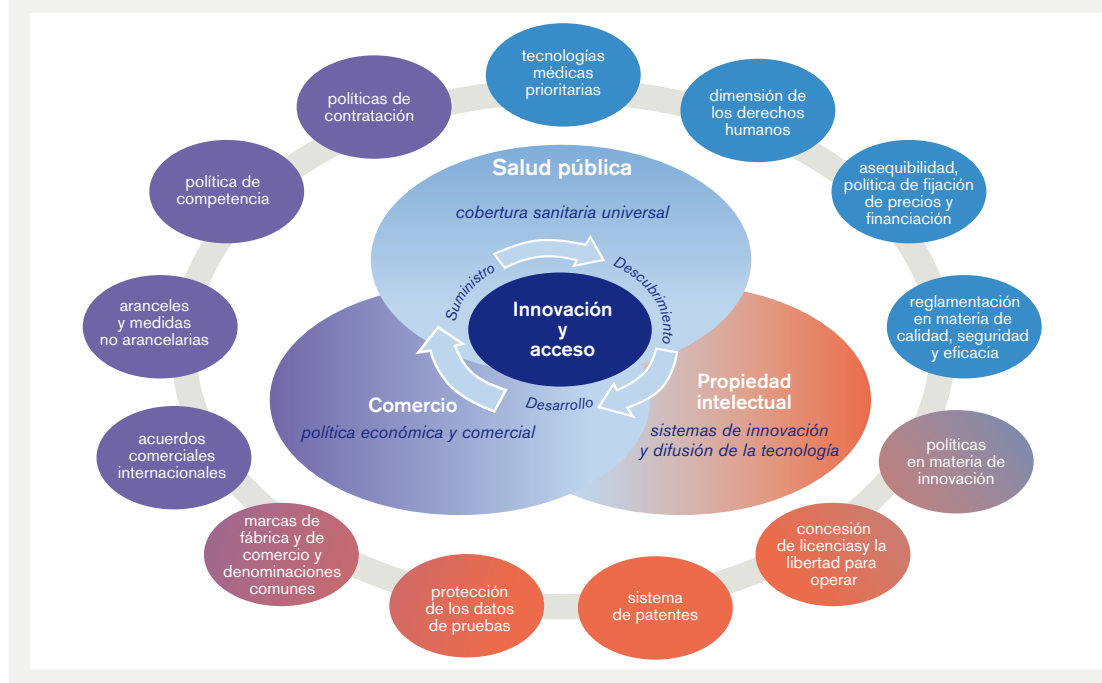
La Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública de 2001 resultó ser un punto de inflexión en la forma en que la OMC aborda las cuestiones de salud. Para entonces, había quedado perfectamente claro que no se podía hacer frente a los formidables retos de salud con que se enfrentaban muchos países en desarrollo sin abordar, de forma práctica y fundamentada, el sistema de propiedad intelectual y las políticas comerciales internacionales. Al final de la Ronda Uruguay, con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) se introdujo la protección de la propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio. Pero casi desde el principio, algunos países en desarrollo y organizaciones no gubernamentales que se ocupaban de cuestiones de salud plantearon preocupaciones en el sentido de que con el nuevo acuerdo sobre propiedad intelectual podía suceder que a los países pobres les resultara más difícil tener acceso a los medicamentos -a precios asequibles- para resolver emergencias de salud, como la del VIH/ SIDA. Les parecía que el Acuerdo sobre los ADPIC limitaba el acceso a los medicamentos genéricos. El Acuerdo sobre los ADPIC permitía a los gobiernos conceder licencias obligatorias a empresas para que, dejando de respetar las patentes, produjeran los medicamentos necesarios en una emergencia de salud, pero solo para su utilización en los mercados internos. Con esto había que preguntarse qué pasaba con los países más pobres que carecían de la capacidad interna para producir medicamentos para su propio uso.

La Declaración de Doha dejaba claro que “el Acuerdo sobre los ADPIC no impide ni deberá impedir que los Miembros adopten medidas para proteger la

salud pública". En particular, preveía que el Acuerdo "deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC [...] de promover el acceso a los medicamentos para todos". El principio quedaba claro, pero persistía la cuestión de cómo ponerlo en práctica. La solución por la que se optó, primero como exención y después como enmienda formal, consistió en permitir las licencias obligatorias también para la exportación en ciertas condiciones. El llamado sistema previsto en el párrafo 6, denominado así según un párrafo de la Declaración Ministerial, pasará a ser una característica permanente del Acuerdo sobre los ADPIC una vez que dos tercios de los Miembros de la OMC lo hayan ratificado formalmente. Es la única enmienda que se ha propuesto introducir a un acuerdo multilateral de comercio de la OMC. Hasta la fecha solo se ha invocado una vez, lo que ha hecho que algunos Miembros cuestionen si las condiciones aplicadas no son excesivamente restrictivas. Pero también es posible que la existencia misma del sistema haya hecho que los precios permanezcan bajos y haya alentado a las empresas farmacéuticas a concertar acuerdos voluntarios.

Después de la Declaración de Doha, la Secretaría fue aumentando poco a poco su cooperación técnica y su diálogo normativo con organismos del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), así como con la sociedad civil y la industria. Asimismo, cada vez más, se insistió en crear una base de datos empíricos firme, integrada e inclusiva para que hubiera una plataforma que propiciara un debate bien fundado. El criterio holístico con que enfocó la adopción de decisiones de salud pública quedó plasmado en la publicación, producida conjuntamente en 2013 por la OMS, la OMPI y la OMC, titulada "Promoting Access to Medical Technologies and Innovation" (Promover el acceso a las tecnologías y la innovación en medicina), que abordaba la articulación de la salud pública, la propiedad intelectual, y el comercio. En este estudio se exponían todas las medidas de política para proporcionar una guía práctica a los responsables de las políticas que se ocupan de los aspectos del comercio y de la propiedad intelectual relacionados con la salud pública.

Gráfico 14: Cartografía de las articulaciones normativas: ámbitos clave del derecho y de la política para la innovación y el acceso.



Fuente: OMC, OMPI y OMS (2013) Promover el acceso a las tecnologías y la innovación en medicina, Ginebra, OMC, OMPI y OMS.

Además, los jefes de las tres organizaciones han celebrado una serie de simposios para determinar las cuestiones actuales e informar de experiencias prácticas a fin de proporcionar una opinión fundamentada y amplia acerca de los acontecimientos actuales que influyen en la innovación y el acceso a tecnologías médicas de gran importancia. La labor de la OMC en lo relativo a las cuestiones de salud es un ejemplo de la tendencia hacia la coherencia normativa en la comunidad internacional por lo que respecta a cuestiones mundiales acuciantes. A continuación figura un gráfico del estudio trilateral OMS-OMPI-OMC, que ilustra el “programa de coherencia” en la esfera de la salud pública.

El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio

Los proyectos financiados por el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF) (véase el capítulo 3 para más pormenores acerca del organismo) demuestran que la colaboración y la coherencia en la esfera de la creación de capacidad pueden hacer que juntas todas las partes interesadas logren resultados más efectivos y sostenibles de lo que podrían lograr por separado. Por ejemplo, actualmente el Fondo financia tres proyectos conexos en África, Asia y América Latina, con la finalidad de ayudar a los pequeños exportadores y productores que intentan conquistar una pequeña parte del mercado mundial de las exportaciones de cultivos especializados, como la fruta del dragón de Viet Nam y la papaya que se cultiva en el Senegal. El problema con que se enfrentan estos exportadores y productores es que no existen límites máximos de residuos (LMR) para la mayoría de los plaguicidas que aplican a sus cultivos especializados. La armonización de estos límites de conformidad con las normas internacionales adoptadas por la Comisión del Codex Alimentarius, que es uno de los órganos de normalización enumerados en el Acuerdo sobre

la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, es indispensable para mejorar el acceso de los productos agroalimentarios a los mercados.

Los proyectos del Fondo han creado un nuevo enfoque colaborativo para la generación y el intercambio de datos sobre plaguicidas en las tres regiones, sobre la base de asociaciones público privadas y de la cooperación regional. Se espera que gracias a esto los recursos se utilicen de manera más eficiente. Mediante el desarrollo de un proceso que facilite el establecimiento de LMR conforme al Codex para estos cultivos de valor económico para los países en desarrollo, se espera que estos proyectos del Fondo mejoren la capacidad de los productores para acceder a importantes mercados de exportación, así como las oportunidades económicas del mundo rural. Al reunir los conocimientos especializados y las capacidades sanitarias y fitosanitarias de sus socios fundadores y otras organizaciones, el Fondo constituye un foro único en su género para promover la colaboración y las sinergias en las actividades de creación de capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria.

Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA)

En el Comité de Comercio y Medio Ambiente los Miembros de la OMC siempre han apoyado la opinión de que las soluciones multilaterales basadas en la cooperación y el consenso internacional son la forma mejor y la más eficaz en que los gobiernos pueden abordar los problemas ambientales de carácter mundial. Hay disposiciones específicas de la OMC que permiten la utilización de medidas relacionadas con el comercio que resultan necesarias para fines ambientales, incluidas las adoptadas de conformidad con acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). Las disciplinas de la OMC que guardan relación con el medio ambiente incluyen acuerdos específicos sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo MSF) o los obstáculos técnicos al comercio (Acuerdo OTC), así como “excepciones generales” previstas en el Acuerdo General respecto de las medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” o para “la conservación de los recursos naturales agotables”. Pero como hemos visto, el ejercicio del derecho a alcanzar objetivos de política medioambiental debe equilibrarse con una aplicación no discriminatoria de las medidas evitando obstáculos innecesarios al comercio.

La labor de la OMC en lo relativo a las cuestiones de salud es un ejemplo de la tendencia hacia la coherencia normativa en la comunidad internacional por lo que respecta a cuestiones mundiales acuciantes.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es un ejemplo citado con frecuencia de AMUMA con medidas comerciales. Tiene por finalidad proteger a las especies amenazadas reglamentando y supervisando el comercio mundial de estos animales o de los productos obtenidos de ellos. Las medidas que contiene van de permisos o contingentes a la suspensión o prohibición del comercio. A pesar de que coexisten desde hace varios decenios, en el GATT o en la OMC nunca se han impugnado medidas de la CITES. De hecho, se apoyan mutuamente como demuestra una conclusión del Órgano de Apelación de la OMC que se refería a la CITES en el asunto Estados Unidos - Camarones y que determinó que las tortugas marinas podían ser consideradas "recursos naturales agotables" ya que esa especie estaba incluida en el Apéndice 1 de la CITES. Los Estados Unidos mencionaron la amenaza que para las tortugas marinas representaban algunas formas de pesca de camarones, considerando que era motivo para prohibir las importaciones de camarones y de productos de camarones procedentes de diversos países, países que respondieron presentado una reclamación ante la OMC.

Para potenciar aún más el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente, las negociaciones de Doha en este ámbito abarcan la relación entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA (sin perjuicio de los derechos de los Miembros que no sean parte en estos acuerdos). Los procedimientos para conceder la condición de observador y para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC también figuran en el programa. Con los años, se han elaborado mejores prácticas. Se reconoce ampliamente que la coordinación entre los funcionarios de comercio y de medio ambiente a nivel nacional e internacional puede cumplir una importante función garantizando que los compromisos contraídos en la OMC y en los AMUMA se apoyen mutuamente.

Se han organizado sesiones de información, intercambios de documentos, acontecimientos paralelos y actividades conjuntas de asistencia técnica y creación de capacidad para impulsar la colaboración entre las Secretarías de la OMC y de los AMUMA. Hay varias organizaciones internacionales que tienen la condición de observador y que participan

de manera regular en los debates del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, entre otras, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y las secretarías de la CITES, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Además de asistir a las reuniones del Consejo de Administración del PNUMA, la OMC también asiste a determinadas reuniones de los AMUMA en que se tratan medidas relacionadas con el comercio.

Conclusiones

El aumento de la integración mundial y la relación entre el comercio y otros ámbitos normativos también ha hecho que haya cada vez más efectos indirectos de esferas como las finanzas, el medio ambiente, y el cambio climático, el empleo y la salud pública. Si bien el mandato inicial de coherencia de la OMC sigue siendo lo que rige una parte importante de sus actividades de cooperación y coordinación internacionales, el sistema multilateral de comercio ha fortalecido la coherencia normativa en diversas esferas. Como se estudia en el capítulo 6, una importante lección resultante de la jurisprudencia de los 20 últimos años es que las normas de la OMC no existen "en aislamiento" de otras esferas del derecho internacional o del mundo en general.

En ese capítulo se consideró cuántos procedimientos de solución de diferencias reflejan la posición de la OMC como parte integrante del sistema internacional más amplio. El capítulo ha demostrado que la OMC mantiene amplias relaciones institucionales con muchas de sus organizaciones hermanas, participa como observador en su labor y ha forjado varias asociaciones para ayudar a mejorar las oportunidades y las capacidades comerciales de los países en desarrollo y de los países menos adelantados. La cooperación de la OMC con otras organizaciones internacionales sigue evolucionando y ahora más que nunca va en función de la necesidad de una mayor coordinación mundial y una mejor gobernanza.



El portavoz de la OMC Keith Rockwell responde a la prensa durante la Conference Ministerial de Ginebra, Julio de 2008.

Reforzar la labor de divulgación hacia una mayor colaboración

La mayor proyección de la OMC a nivel mundial -en particular en comparación con el bajo relieve que había tenido el GATT- y el creciente escrutinio público de su labor han sido uno de los mayores desafíos a los que se ha enfrentado la Organización en los últimos 20 años. Casi desde el principio, la OMC fue objeto de las críticas de un movimiento antiglobalización que desconfiaba profundamente del nuevo organismo del comercio. Las protestas enturbiaron la Conferencia Ministerial de la OMC de mayo de 1998 en Ginebra y llegaron a su máxima expresión en diciembre de 1999 con las manifestaciones masivas que se organizaron con ocasión de la reunión ministerial de Seattle. La intensidad de las protestas, que atrajeron a decenas de miles de personas a las calles de la ciudad estadounidense, trastornó gravemente las deliberaciones ministeriales y supuso una conmoción tanto para la Organización como para sus defensores. La “batalla de Seattle” pronto pasó a ser una consigna para los críticos de la OMC, quienes acusaban a la Organización de un hermetismo excesivo y de mostrarse insensible ante las necesidades de las personas más pobres y vulnerables del mundo.

Después de Seattle hubo un período de profunda reflexión. Los Miembros reconocieron que debía ponerse mucho más empeño en comunicarse con la sociedad civil y contrarrestar las críticas de que

era objeto la OMC y, al mismo tiempo, respetar el carácter intergubernamental de la Organización. Hoy en día, la Secretaría de la OMC promueve activamente un programa de divulgación en el que participan representantes de los medios informativos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los parlamentos nacionales, el mundo académico y la comunidad empresarial. Los esfuerzos de divulgación se han centrado en la transparencia y han ido acompañados de una dinámica estrategia de comunicación pública por medio del sitio Web de la OMC. El punto álgido de esos esfuerzos es la celebración anual del Foro Público en la sede de la OMC en Ginebra, una plataforma en la que los participantes pueden analizar y debatir la evolución reciente del comercio mundial y proponer soluciones para potenciar el sistema multilateral de comercio.

Como resultado de todo ello, la OMC y la sociedad civil han llegado a un mejor entendimiento. Por ejemplo, gracias a la labor de divulgación de la Secretaría dirigida a los grupos activistas acerca del debate en torno al Acuerdo sobre los ADPIC y el acceso a los medicamentos se ha entablado un diálogo constructivo y se han distendido considerablemente las tensiones respecto a este importante asunto. La Secretaría se ha esforzado especialmente en impulsar los contactos con los medios informativos de los países en desarrollo y los países menos adelantados a fin de que se entienda mejor la labor de la OMC.

Hoy en día, la Secretaría de la OMC promueve activamente un programa de divulgación en el que participan representantes de los medios informativos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los parlamentos nacionales, el mundo académico y la comunidad empresarial.

Actividades de divulgación destinadas a las ONG: crear una relación de trabajo basada en el respeto mutuo

El objetivo inicial de la OMC al estrechar sus relaciones con las ONG era sobre todo contrarrestar las críticas de que los procedimientos de la Organización limitaban la participación directa de la sociedad civil en las reuniones y las actividades de la institución. Las críticas iban dirigidas al aparente hermetismo del sistema de solución de diferencias que la OMC acababa de crear y a la ampliación del ámbito de actividad de la Organización a esferas

como la propiedad intelectual, los servicios, el medio ambiente y el desarrollo. Las directrices ministeriales que se adoptaron en 1996 dieron a la OMC la facultad de ampliar la labor de divulgación dirigida a las ONG de diversas maneras, en particular brindando a las ONG interesadas en las cuestiones comerciales la posibilidad de participar en las conferencias ministeriales de la OMC, organizando simposios ad hoc sobre cuestiones específicas de interés para las ONG durante las conferencias y manteniendo contactos directos con las ONG de forma regular por conducto de la Secretaría. En 1998 la Secretaría empezó a organizar reuniones informales con representantes de las ONG para ayudar a comprender mejor sus respectivas posiciones, así como sesiones de información periódicas sobre los debates que se estaban llevando a cabo en los diferentes comités y grupos de trabajo de la OMC. Además, la Secretaría puso a disposición de los Miembros los documentos de posición presentados por las ONG y creó una sección dedicada exclusivamente a las ONG en el sitio Web de la Organización.

En el período que siguió a Seattle se lanzaron varias iniciativas nuevas. Antes de la Conferencia Ministerial de Doha en 2001, la Secretaría organizó seminarios técnicos para las ONG tanto en Ginebra como en las regiones. El primer Simposio oficial de la OMC centrado en los problemas con que tropieza el sistema mundial de comercio, una iniciativa dirigida a las ONG que más adelante pasó a ser el Foro Público (véase más abajo), se celebró en julio de 2001. En el período posterior a Doha, el Gabinete del Director General estableció un órgano asesor informal para las ONG, que se reunió en 2003 y 2004 para examinar ideas, presentar opiniones y formular observaciones al Director General de la OMC. En 2006 se registraron nuevas mejoras, cuando la Secretaría esbozó un programa para aumentar la transparencia y estrechar las relaciones con las ONG, la sociedad civil y el público en general mediante la presentación de informes periódicos a estos grupos. La práctica arraigada de celebrar sesiones de información para las ONG de carácter general y sobre cuestiones específicas se institucionalizó, por ejemplo con la celebración de sesiones de información después de cada reunión del Consejo General y del Comité de Negociaciones Comerciales.

Desde 2000, la Secretaría ha organizado más de 200 sesiones de información para las ONG. Las ONG han participado en diversos actos públicos

celebrados recientemente en la OMC, entre ellos, el Examen Global de la Ayuda para el Comercio y el Día de puertas abiertas, que tiene lugar cada año. En la Conferencia Ministerial de Bali, celebrada en 2013, fueron acreditadas cerca de 350 ONG, procedentes de 66 países. Estas representaban intereses ambientales, de desarrollo, de los consumidores, de los sindicatos, de las empresas y de los agricultores. Las ONG tuvieron la oportunidad de organizar actos públicos y privados en el Centro de Convenciones de Bali, y celebraron así unos 15 actos públicos.

El interés de las ONG en la OMC ha perdido intensidad en los últimos años, en parte, quizás, por el persistente estancamiento de las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha y, en parte, porque las ONG ahora están concentrando su atención en las negociaciones de carácter megaregional, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico, en el que participan los países de la cuenca del Pacífico, y las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Pero, puede decirse que las prácticas que la OMC ha ido adoptando para promover la transparencia y estrechar la colaboración han contribuido a atenuar las tensiones con las ONG y a crear una relación de trabajo basada en el respeto mutuo.

Actividades de divulgación destinadas a parlamentarios: salvaguardar la aprobación

Los parlamentarios desempeñan un importante papel en el sistema multilateral de comercio y en la OMC. La mayoría de los acuerdos resultantes de negociaciones intergubernamentales en el marco de la OMC requieren la aprobación de los legisladores. La primera reunión de legisladores procedentes de países Miembros de la OMC tuvo lugar en diciembre de 1999 paralelamente a la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle. En esa reunión se convino en que era necesario que se asociara más estrechamente a los parlamentarios a los trabajos de la OMC y se pidió que se estableciera un órgano permanente de parlamentarios en el que pudieran intercambiar opiniones, informarse y seguir de cerca las negociaciones y actividades de la OMC. Además, a través de la División de Información y Relaciones Exteriores de la OMC, la Organización mantiene un diálogo constante con los parlamentarios y organiza talleres, en colaboración con diversas organizaciones parlamentarias, para

fomentar el diálogo. Con frecuencia estos talleres son de carácter regional. La OMC tiene previsto seguir reforzando esta labor con los parlamentarios.

Actividades de divulgación destinadas a las empresas: reavivar la colaboración

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ha suscitado un renovado interés del mundo empresarial en la labor de la OMC. Varias agrupaciones sectoriales hicieron declaraciones de apoyo a la labor realizada en Bali y animaron a los Miembros a hacer fructificar los buenos resultados obtenidos. Entre las iniciativas llevadas a cabo por la Secretaría de la OMC en el pasado para la comunidad empresarial cabe destacar la creación de una página Web específica y boletines empresariales electrónicos, la organización de reuniones con líderes y expertos empresariales en la OMC y en el extranjero, y la inclusión de empresas en más actividades de divulgación en los planos regional y nacional con países en desarrollo Miembros de la OMC.

En los últimos años, se han organizado actividades regionales en Kuwait para participantes de la región de Oriente Medio/África del Norte, en Bangkok para los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y en Nairobi para participantes de África Oriental. Además, el sector privado ha adoptado una función más activa en el Foro Público, y ha organizado sesiones sobre temas de interés para la comunidad empresarial.

Actividades de divulgación destinadas a los medios informativos: crear un clima de confianza

Los buenos resultados de la Conferencia Ministerial de Bali en 2013 y la labor posterior llevada a cabo para lograr la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio despertaron nuevamente el interés de los medios informativos por la OMC. Unos 300 periodistas y alrededor de 30 canales de televisión cubrieron la Conferencia Ministerial de Bali. De esos periodistas, 12 procedían de países menos adelantados, y la OMC financió parcialmente su viaje a Bali. La solución de diferencias es otro tema que sigue recibiendo una amplia cobertura mediática, en particular en aquellos casos en los que participan los principales interlocutores comerciales Miembros.

La OMC ha organizado varias actividades de divulgación para los medios informativos, entre las que cabe mencionar talleres regionales

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio ha suscitado un renovado interés del mundo empresarial en la labor de la OMC.

para periodistas de África (Accra, 2012), Asia Sudoriental (Bangkok, 2011), América Latina y el Caribe (Ginebra, 2011 y Santo Domingo, 2013) y Rusia (Ginebra, 2013-2015). La Secretaría de la OMC también organizó en 2011 un seminario más amplio de "introducción a la OMC" para los medios con sede en Ginebra y, en 2012, un taller en dicha ciudad para los periodistas africanos francófonos.

Actividades de divulgación destinadas a las instituciones académicas: el Programa de Cátedras OMC

Una de las iniciativas de divulgación más recientes de la OMC se centra en el mundo académico. El Programa de Cátedras OMC, que se puso en marcha en 2010, tiene por objeto ayudar a las instituciones académicas de los países en desarrollo a mejorar sus conocimientos y sus capacidades en cuestiones relacionadas con el comercio. Este programa está destinado específicamente a las instituciones académicas, ya que estas ayudan a la OMC a aumentar la concienciación sobre las cuestiones comerciales y constituyen la base de conocimientos para un proceso eficaz de toma de decisiones por parte de los responsables de la formulación de políticas. El programa ofrece apoyo financiero a las instituciones beneficiarias durante un período de cuatro años. En la primera fase del programa se adjudicaron Cátedras OMC a un total de 14 instituciones, y en 2014 se seleccionaron otras 7 instituciones para que pasaran a formar parte de la red. Se espera que las universidades a las que se haya adjudicado una cátedra OMC colaboren entre ellas mediante proyectos conjuntos de investigación, acuerdos de enseñanza compartida e intercambios de estudiantes y de personal académico, y que organicen actividades públicas destinadas a divulgar los trabajos de investigación y promover el debate en torno al comercio internacional y la cooperación comercial.

Otras actividades de divulgación: visitas, publicaciones de la OMC

Una de las actividades de divulgación que más éxito ha tenido hasta la fecha ha sido la organización de visitas

a la sede de la OMC. En 2014 visitaron la OMC más de 200 grupos, muchos de ellos de estudiantes universitarios, pero también de representantes de asociaciones empresariales, de gobiernos y de la sociedad civil. La opinión general sobre las visitas ha sido sumamente positiva. La mayoría de los visitantes asisten a exposiciones sobre la labor y la historia de la OMC, pero algunos piden que se les hable de temas específicos como la agricultura, los derechos de propiedad intelectual y la solución de diferencias.

La OMC publicó más de 70 publicaciones en 2014, la gran mayoría de las cuales se puede descargar gratuitamente del sitio Web de la OMC. Aprovechando los avances tecnológicos, ahora la OMC pone a disposición del público el Informe sobre el Comercio Mundial por medio de una aplicación de teléfono inteligente. La página de publicaciones de la OMC en Facebook tiene más de 36.000 fans y su página en Twitter ha acumulado más de 39.000 seguidores. Las publicaciones de la OMC también se encuentran en Foursquare, Google+ y Pinterest.

El Foro Público: la mayor actividad de divulgación de la OMC

El Foro Público es la mayor actividad anual de divulgación de la OMC y ofrece a los participantes una plataforma para analizar la evolución reciente del comercio mundial y proponer soluciones para potenciar el sistema multilateral de comercio. Esta actividad reúne con regularidad a más de 1.500 representantes de la sociedad civil, las instituciones académicas, el mundo empresarial, los medios informativos, los gobiernos, los parlamentarios y las organizaciones intergubernamentales. El primer Foro Público, en aquel entonces conocido como el Simposio de la OMC (véase más arriba), se celebró en 2001. El entonces Director General de la OMC, Mike Moore, resumió así la importancia de esta reunión: “El debate sobre la globalización supone que ahora se sigue muy de cerca lo que hacemos. Me alegro de que se nos preste atención. La OMC realiza una labor importante y las decisiones que adopta nuestra institución afectan a la vida de los hombres y las mujeres de todo el mundo. Es justo que se nos exijan responsabilidades.”

Más de 9.000 personas han participado en el Foro Público desde aquella reunión inaugural. Cada reunión se ha centrado en un tema distinto, como el Programa de Doha para el Desarrollo, las

fuerzas que configuran el comercio mundial y la expansión del comercio a través de la innovación y la economía digital. El tema del Foro Público de 2015 es cómo logra el comercio, a través del sistema multilateral, impulsar el crecimiento, sacar a las personas de la pobreza, aumentar el acceso a los bienes y medicamentos y promover relaciones pacíficas y mutuamente beneficiosas entre las naciones. En esta reunión también se analizarán las esferas en que el comercio puede funcionar mejor y en las que la OMC puede hacer más.

Actividades de divulgación en el ciberespacio: la OMC en la Web y en las redes sociales

La OMC ha ampliado mucho sus actividades de divulgación en Internet, y el sitio Web de la Organización ha sido el principal vehículo de comunicación. El sitio Web suele recibir más de 1,9 millones de visitas al mes. En 2014, el número total de visitas superó los 42 millones. Algunos acontecimientos importantes, como la Conferencia Ministerial de Bali y la puesta en marcha del nuevo Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio despertaron un interés considerable cuando se dieron a conocer en video.

La Secretaría ha puesto mucho empeño en aumentar la oferta de noticias en el sitio Web. En 2014 se publicaron cerca de 300 artículos, casi el doble que en 2000. El número de inscripciones para recibir avisos por correo electrónico cuando se publican noticias en el sitio Web también ha crecido hasta representar más de 113.000 personas. Las redes sociales son cada vez más importantes para divulgar información sobre la OMC y anunciar eventos, como por ejemplo el Foro Público y la presentación de libros. El número de fans y seguidores de la página de la OMC en Facebook y su cuenta de Twitter se ha cuadruplicado desde finales de 2013 y el número de seguidores de la cuenta personal del Director General en Twitter se ha triplicado desde principios de 2014. La OMC también está presente en otras plataformas de redes sociales como YouTube, Flickr y Weibo (en chino).

Conclusiones

Irónicamente, la mayor proyección exterior de la OMC y la controversia que acompañó a la Organización en sus primeros años (en particular, en 1999, con ocasión de la Conferencia Ministerial de Seattle) en

realidad han contribuido, con el correr del tiempo, a crear una organización mucho más transparente y participativa, así como a impulsar un debate público más informado sobre la función de la cooperación y la liberalización del comercio a nivel multilateral. La Organización no ha acallado a todos sus detractores, pero el hecho de que su labor haya sido objeto de un mayor escrutinio público la ha hecho más fuerte y la ha animado a abrir más sus puertas al público y aceptar nuevas ideas y a fomentar el diálogo y el debate.

La Organización no ha acallado a todos sus detractores, pero el hecho de que su labor haya sido objeto de un mayor escrutinio público la ha hecho más fuerte y la ha animado a abrir más sus puertas al público y aceptar nuevas ideas y a fomentar el diálogo y el debate



Conclusiones

Es mucho lo que la OMC ha conseguido en sus primeros 20 años de andadura, tal vez incluso más de lo que algunos de sus defensores admiten. Los obstáculos al comercio mundial son menores que nunca, las normas del comercio internacional se respetan y la participación en lo que es un sistema mundial de comercio abierto, cada vez más integrado y basado en normas es casi universal. Más y más Miembros recurren al sistema de solución de diferencias y, con cada nuevo caso, se crea un conjunto más pertinente de normas comerciales de la OMC. Asimismo, más y más Miembros tienen acceso a información, no solo sobre las políticas comerciales nacionales, sino también sobre las relaciones comerciales internacionales, gracias a los mecanismos de transparencia y vigilancia de la OMC. También son más los Miembros que recurren a los consejos, comités y grupos de la OMC para coordinar sus políticas y evitar litigios, un “poder blando” que complementa el “poder duro” de las normas. El hecho de que los Miembros cada vez estén más resueltos a ampliar la cooperación, respetar las normas y resolver las diferencias por conducto de la OMC, incluso durante los períodos de incertidumbre y crisis económica, es el testimonio más contundente del éxito del sistema.

Pero el éxito de la OMC, y su importancia creciente en las relaciones económicas mundiales, ha acarreado inexorablemente nuevas dificultades. Tras haber resuelto las cuestiones más fáciles en rondas de negociaciones anteriores, la OMC se enfrenta ahora a los asuntos más complicados, como la agricultura, que en gran medida se dejaron de lado en negociaciones anteriores. Una vez reducidos drásticamente los obstáculos en las fronteras, como los aranceles y los contingentes, el sistema ahora tiene que lidiar con las medidas que se aplican “dentro de las fronteras”, como las normas sanitarias o la legislación ambiental. Estas medidas pueden repercutir en el comercio, pero se concibieron en gran medida por razones no comerciales y plantean problemas que no pueden resolverse por medio de un simple intercambio de “concesiones” comerciales; más bien exigen la cooperación y el consenso en otros ámbitos de política, y a menudo entrañan una

colaboración más amplia con otros ministerios y otras organizaciones internacionales. Dada la importancia que tiene el comercio para apoyar las estrategias de crecimiento de los países en desarrollo, los debates y temas relacionados con el desarrollo han pasado a ser un elemento cada vez más importante de la OMC, y no solo en las negociaciones en curso, sino también en lo que se refiere a la vigilancia de las políticas comerciales, la asistencia técnica y la creación de capacidad y el trabajo cotidiano de los numerosos consejos y comités de la OMC, en particular el CCD.

Según ha ido aumentando el número de cuestiones, ha ido creciendo igualmente el número de actores. Las potencias emergentes, como China, la India y el Brasil, desempeñan hoy una función que hace 20 años era impensable, mientras que otros países más pequeños por supuesto también quieren tener mayor peso en un sistema en el que cada vez tienen más intereses en juego. Y no son solo los gobiernos los que reconocen la importancia de la OMC. Hay cada vez más actores no estatales -empresas, sindicatos, ambientalistas, ONG en el ámbito del desarrollo- que quieren que el sistema multilateral tenga en cuenta las causas por las que luchan y los temas que les preocupan. Hace dos decenios, casi nadie había oído hablar del GATT. Hoy en día, la OMC es noticia de primera página. Al ser más visible, inevitablemente la OMC se ha vuelto también más politizada.

El objetivo fundamental de este libro es demostrar que, pese a su tamaño y complejidad, o precisamente por ello-, el sistema multilateral de comercio es el mejor ejemplo de la historia del éxito de la colaboración económica internacional. Con todo, el hecho de que el sistema haya dado buenos resultados en los dos -e incluso siete- últimos decenios, no garantiza su éxito en el futuro. A fin de cuentas, la OMC no representa ni más ni menos que la voluntad de colaborar de sus Miembros, y el reconocimiento por ellos de que sus respectivos intereses nacionales cada vez están más unidos a los intereses colectivos. El sistema multilateral de comercio es el resultado, no la causa, del deseo de los países de intensificar su integración económica e interdependencia. Por

supuesto, de los países depende que en los próximos 20 años el sistema siga funcionando igual de bien. El peligro es que, después de haber creado ese sistema de comercio universal, abierto y basado en normas, con el que los artífices en los tiempos de guerra no podían sino soñar, ahora los países lo den por sentado.

Este vigésimo aniversario se perfila como un año de vital importancia para la OMC, en un momento en que sus Miembros tratan de ampliar los logros conseguidos en Bali y cosechar nuevos éxitos con la Conferencia Ministerial de la OMC tendrá lugar en Nairobi en diciembre, la primera que se celebra en África. Una Conferencia Ministerial de Nairobi coronada por el éxito, que dé resultados tangibles y también orientación a la OMC para el futuro, sería la contribución más importante que los Miembros podrían hacer para reforzar el sistema multilateral de comercio y garantizar que siga desempeñando una función preponderante para promover el crecimiento económico y el desarrollo inclusivo en los próximos 20 años.

Descargo de responsabilidad

Esta publicación, *La OMC cumple 20 años, Desafíos y logros*, y todas las opiniones reflejadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de la Secretaría de la OMC. No pretenden reflejar las opiniones y puntos de vista de los Miembros de la OMC.

La OMC cumple 20 años: desafíos y logros analiza la forma en que ha funcionado el multilateralismo comercial en los últimos 20 años y da algunas pautas sobre la forma en que puede funcionar en el futuro. Describe los logros de la OMC en varios aspectos fundamentales, como el fortalecimiento de la base institucional del sistema de comercio, el aumento del número de Miembros y de la participación, la profundización de la integración comercial mediante la reducción de los obstáculos y el fortalecimiento de las normas, la mejora de la transparencia y del diálogo sobre políticas, el fortalecimiento del sistema de solución de diferencias, la mayor cooperación con otras organizaciones internacionales y la promoción de las iniciativas de divulgación. Una de las conclusiones que se formulan es que "es mucho lo que la OMC ha conseguido en sus primeros 20 años de andadura... pero el éxito de la OMC... ha acarreado inexorablemente nuevas dificultades".



ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DEL COMERCIO

Organización Mundial del Comercio

Centre William Rappard

Rue de Lausanne 154

CH-1211 Ginebra 21

Suiza

Teléfono: +41 (0)22 739 51 11

Fax: +41 (0)22 731 42 06

Correo electrónico: enquiries@wto.org

Sitio Web: www.wto.org/sp

ISBN: 978-92-870-4065-7

