

Los dilemas institucionales de la OMC: comentarios sobre el «Informe Sutherland»

Eduardo Tempone*

1. Introducción

En los últimos años el funcionamiento de la OMC (Organización Mundial del Comercio) concentró buena parte de la atención de los gobiernos, de la propia institución, de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de los analistas del comercio internacional. El colapso de la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) y Cancún (2003) y las dificultades para lograr acuerdos en la actual ronda de negociaciones comerciales —lanzada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001— generalizó la sensación de que el sistema multilateral de comercio enfrenta una cierta parálisis, por su deficiente capacidad institucional para responder a los desafíos que plantea la administración y regulación de la globalización económica en el siglo XXI.

La OMC fue creada en 1995, como un organismo internacional independiente de Naciones Unidas, con base en el sistema multilateral de comercio establecido en 1947 con la suscripción del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Desde entonces su cobertura temática —que hoy se extiende más allá de las regulaciones sobre tarifas y el comercio de bienes para comprender también el comercio de servicios y de los derechos de propiedad intelectual—, y el número de países participantes se incrementó notablemente. La homogeneidad de los 23 fundadores del GATT 1947 fue reemplazada por los 151 miembros actuales, dispares en términos de intereses, niveles de desarrollo económico y sistemas jurídico-políticos.

* Funcionario del Servicio Exterior argentino. Las manifestaciones vertidas en este trabajo solo reflejan la opinión del autor y bajo su exclusiva responsabilidad.

Ante esa nueva realidad, en junio de 2003, el ex Director General Supachai Panitchpakdi convocó a ocho distinguidas personalidades para analizar si los mecanismos de funcionamiento que fueron útiles al GATT sirven con la misma idoneidad a la OMC y para elaborar recomendaciones con el fin de equipar al sistema multilateral de comercio con los instrumentos adecuados a fin de enfrentar sus exigencias futuras.¹ El Informe, titulado «El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio»,² se publicó a principios del año 2005 y mereció una amplia consideración de expertos internacionales y académicos aunque con reacciones dispares.³ Dicho Informe se compone de nueve capítulos y una sección final, donde se sintetizan las principales conclusiones. Tres capítulos consideran los principios que, según el Consejo Consultivo, son objeto de importantes equívocos o tergiversaciones —globalización (Capítulo I), la erosión de la no discriminación (Capítulo II) y soberanía (Capítulo III)— y seis tratan cuestiones institucionales. Estos últimos se subdividen en cuatro asuntos institucionales internos —sistema de solución de controversias (Capítulo VI), proceso de adopción de decisiones (Capítulo VII), estructura institucional (Capítulo VIII) y papel del Director General y la Secretaría (Capítulo IX)— y dos externos —la relación de la OMC con otras organizaciones intergubernamentales (Capítulo IV) y la sociedad civil (Capítulo V)—.

Los siguientes comentarios no pretenden efectuar un análisis de todos los asuntos examinados en el Informe sino solo considerar los que se refieren estrictamente a la práctica y procedimientos formales e informales de adopción de decisiones, para explicar los dilemas que se presentan cuando se intenta mejorar simultáneamente su «eficiencia», «transparencia» y «legitimidad». En la Sección 2 se describe brevemente el proceso de adopción de decisiones en la práctica y según el Acuerdo de la OMC, con el objeto de analizar las recomendaciones del Consejo Consultivo en ese marco. En la Sección 3, se aborda de un modo similar el proceso político previo de debate y negociación que conduce a una decisión. Por último, en la Sección 4, se analiza el diseño de los Acuerdos de la OMC y las alternativas de «geometría variable» y se extraen algunas conclusiones sobre su incidencia en el proceso de adopción de decisiones.⁴

¹ El Consejo Consultivo fue integrado por las siguientes personalidades: Peter Sutherland (Presidente), Jadish Bhagwati, Kwesi Botchwey, Niall Fitzgerald, Koichi Hamada, John Jackson, Celso Lafer y Thierry de Montbrial.

² SUTHERLAND, Peter *et al.* Ginebra: OMC, 2005.

³ Por ejemplo, Pauwelyn de Duke University Law School considera al Informe como una defensa del «status quo» y una «oportunidad perdida». PAUWELYN, Joost. «The Sutherland Report: A Missed Opportunity for Genuine Debate on Trade, Globalization and Reforming the WTO». En: *Journal of International Economic Law*, vol. 8, N° 2, 2005, pp. 329-330. Para otras reacciones véase VAN DEN BOSSCHE, Peter. «Debating Future of the World Trade Organization: Divergent Views on the 2005 Sutherland Report». En: *Journal of International Economic Law*, vol. 8, N° 3, 2005, pp. 759-768.

⁴ El «Acuerdo de la OMC» es el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, aprobado por la Declaración de Marrakech del 15 de abril de 1994.

2. El proceso de adopción de decisiones en la OMC

El proceso de adopción de decisiones es una de las cuestiones que tradicionalmente presenta mayores dificultades en las organizaciones internacionales. La formulación de adecuadas reglas de procedimiento es importante para que la labor colectiva internacional sea a la vez eficiente y democrática. Por ello, el Consejo Consultivo examina ese procedimiento al que, con frecuencia, se le atribuye parte de responsabilidad por los escasos progresos que se observan en las negociaciones multilaterales comerciales.⁵

2.1. El proceso de adopción de decisiones según el Acuerdo de la OMC

El Acuerdo de la OMC es la base jurídica donde se establece la estructura orgánica y las reglas de procedimiento de la organización. Sin embargo el proceso de adopción de decisiones no puede ser explicado sino desde una perspectiva más amplia, que incluya la «práctica consuetudinaria» de las Partes Contratantes del GATT de 1947. El artículo XVI.1 le otorga jerarquía normativa al señalar que: «[...] Salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo o en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo». De ese modo, la historia y experiencia jurídica del GATT de 1947 se transmitieron a la nueva organización y consolidaron el consenso como la regla dominante del proceso de adopción de decisiones. Así, una decisión solo se adopta si ningún miembro presente en la reunión se opone formalmente a ello; es decir, que ante una situación de oposición se renuevan los esfuerzos para superar las diferencias y alcanzar un compromiso. Si eso no se logra la decisión no se adopta.⁶

La preponderancia práctica del consenso difiere con el texto del artículo IX.1 del Acuerdo de la OMC ya que, paradójicamente, no requiere que en todos los casos las decisiones se adopten por consenso. En efecto, la citada disposición señala que:

⁵ BLACKHURT, R y D. HARTRIDGE. «Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfill Their Mandate». En: *Journal of International Economic Law*, 2005, p. 705; MERCURIO, Bryan. «The WTO and its Institutional Impediments». En: *Melbourne Journal of International Law*, vol.8, N° 1, 2007, p. 54.

⁶ Nota 1 al artículo IX del Acuerdo de la OMC señala que: «Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella». Esta modalidad de consenso, denominado comúnmente «consenso pasivo» es similar al procedimiento de «no objeción» que se desarrollo en el sistema de Naciones Unidas. Véase JENKS, Wilfred Jenks. «Unanimity, the Veto, Weighted Voting, Special and Simple Majorities and Consensus as Modes of Decision in International Organizations». En: R. Y. Jennings (editor). *Cambridge Essays in International Law: Essays in Honour of Lord Mc. Nair*. New York: Oceana Publications, 1965, pp. 48-63; FOOTER, Mary E. «The Role of Consensus in GATT/WTO Decision Making». En: *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 17, 1996-1997, pp. 653-680; VERENYOV, Dimitri. «Vote or Lose: An Analysis of Decision-Making Alternatives for the World Trade Organization». En: *Buffalo Law Review*, vol. 53, 2003, pp. 427-481.

«[...] Salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso, la cuestión objeto de examen se decidirá por *votación*». Si el consenso no es posible entonces las decisiones deberían ser adoptadas por votación, bajo el principio de un miembro un voto, por simple mayoría o por mayorías calificadas (tres cuartos de los votos) en los casos de (i) exenciones o (ii) aquellas relativas a la interpretación auténtica del Acuerdo y de los acuerdos comerciales multilaterales.

En realidad, según las disposiciones legales que rigen la adopción de decisiones en la OMC, el consenso reviste carácter exclusivo solo para un número muy limitado de decisiones, como las del Órgano de Solución de Diferencias o para la inclusión de nuevos acuerdos plurilaterales.⁷ Así, la nota 3 del artículo IX.1 del Acuerdo de la OMC requiere que el Consejo General, cuando actúe como Órgano de solución de diferencias, adopte sus decisiones por consenso de conformidad con el artículo 2.4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.⁸ En ese procedimiento el consenso adopta una modalidad especial, ya que las decisiones sobre sus instancias principales —establecimiento de grupos especiales, adopción de Informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación— se adoptan «a menos que en esa reunión el OSD decida por consenso» no hacerlo.⁹

El «consenso negativo», como se la denomina a esa modalidad, asegura que las principales decisiones del procedimiento se aprueben casi automáticamente.¹⁰ Es improbable que el miembro que solicita la constitución de un grupo especial o se beneficia por un Informe del Órgano de Apelación la objete. Existe, en ese sentido, una diferencia radical con la práctica del GATT, donde el miembro desfavorecido podía impedir la constitución del grupo especial o bien la adopción del Informe en su contra. Ello otorgó al procedimiento una gran eficiencia y fortaleza como lo comprueba la

⁷ El artículo X.9 del Acuerdo de la OMC señala: «La Conferencia Ministerial, previa petición de los Miembros partes en un acuerdo comercial podrá decidir, exclusivamente por consenso, que se incorpore ese acuerdo al Anexo 4. La Conferencia Ministerial previa petición de los Miembros partes en un Acuerdo Comercial Plurilateral, podrá decidir que se suprima ese Acuerdo del Anexo 4».

⁸ El artículo 2.4 del ESD señala que «En los casos en que las normas y procedimientos del presente Entendimiento establezcan que el OSD debe adoptar una decisión, se procederá por consenso». La nota 1 de dicho artículo agrega: «Se considerará que el OSD ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración cuando ningún Miembro presente en la reunión del OSD en que se adopte la decisión se oponga formalmente a ella».

⁹ Conforme a los artículos 6.1, 16.4 y 17.14 del «Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rigen la solución de diferencias» un Miembro no puede bloquear el establecimiento de un Grupo Especial o la adopción por el Órgano de Solución de Diferencias de un Informe del Grupo Especial o del Órgano de Apelación.

¹⁰ Establecimiento de los grupos especiales (artículo 6.1; adopción de un Informe del Grupo especial (artículo 16.4) adopción del Informe del Órgano de Apelación (artículo 17.14) y autorización para suspender concesiones (artículo 22.6/22.7) del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

experiencia recogida desde su aplicación en 1995. En todos los casos se establecieron los grupos especiales y se adoptaron todos los Informes, a pesar de que algunos miembros tuvieron serias dificultades con sus resultados. Por ello, es fácil advertir la asimetría que existe, en términos de eficiencia, si se compara el procedimiento de solución de diferencias y el proceso de adopción de decisiones, ya que los esfuerzos de negociación que requiere el consenso simple no se encuentran presentes en el consenso negativo.

Otra modalidad, con mayores dificultades que el consenso simple, apareció en la Conferencia Ministerial celebrada en Singapur (1996), luego adoptada en la Declaración de Doha (2001), con la noción de «consenso explícito» para incorporar a la negociación los denominados «temas de Singapur» (inversiones, política de competencia, compras gubernamentales y facilitación del comercio). Esta modalidad implica que para aprobar una decisión los miembros deben expresar su acuerdo, siendo insuficiente asentir con el silencio.

La preponderancia del consenso, como principio rector del proceso de adopción de decisiones, se advierte si se tiene en cuenta que desde el establecimiento de la organización —salvo en el caso de la adhesión de Ecuador— nunca se recurrió a la votación, ni aun para decidir asuntos donde el Acuerdo de la OMC requiere expresamente mayorías calificadas.¹¹ Esa práctica se convalidó, en noviembre de 1995, cuando el Consejo General aprobó la Declaración del Presidente indicando que cuando se examinen solicitudes de exención o de adhesión, presentadas en virtud de los artículos IX o XII del Acuerdo de la OMC, la decisión se adoptará por consenso, sin precluir el derecho del miembro para solicitar una votación, si lo estima conveniente. Por lo tanto, la OMC no solo siguió la práctica del GATT de 1947 sino que incluso la profundizó, recurriendo al consenso aun en los casos que el Acuerdo de la OMC requería expresamente la votación. De esa forma se han evitado situaciones que hubieran resultado por demás singulares como, por ejemplo, que un miembro estuviera obligado a extender, en virtud de la «cláusula de nación más favorecida», los beneficios a los adversarios que precisamente se hubieran opuesto a sus intereses.¹²

El consenso, a pesar de que es distinto a la unanimidad por no requerir la presencia de un determinado número de delegaciones (quórum) ni el voto positivo de los miembros, tiene efectos similares porque los miembros disponen de una suerte de «veto» sobre cualquier decisión. No significa, sin embargo, que en la práctica todas las posiciones tengan el mismo peso, ya que es natural que las opiniones de los

¹¹ Decisión del Consejo General sobre la adhesión de Ecuador (WT/ACC/ECU/5). 22 de agosto de 1995. Esta decisión fue adoptada por dos tercios de los votos.

¹² La cláusula de la nación más favorecida se encuentra establecida en el artículo I del GATT 1994.

más influyentes tengan otro valor o bien que un país pequeño no tenga la fortaleza política para vetar.¹³ De todos modos siendo una organización de carácter casi universal que reúne países con tan variados intereses, el consenso es necesariamente un proceso complejo, difícil y lento. Muchas veces esas dificultades conducen a que las cuestiones irresueltas se transfieran al sistema de solución de diferencias o bien a foros bilaterales o regionales, de lo que resulta una pérdida de confianza en la institución y en el sistema multilateral del comercio.

Para evitar dichos efectos e incrementar la «eficiencia» del procedimiento de adopción de decisiones algunos expertos internacionales sugieren su reemplazo por otras alternativas como, por ejemplo, la del voto ponderado —basado en la capacidad comercial de cada miembro— de un modo semejante al empleado en otras organizaciones económicas internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Una de esas alternativas sería ponderar los votos por grupos de países, según su importancia comercial mundial.¹⁴ Otra sería la «masa crítica», calculada según la participación en el comercio mundial.¹⁵ Otros expertos sugieren simplemente la revitalización del voto como se encuentra previsto en el Acuerdo de la OMC.¹⁶ El Consejo Consultivo, sin embargo, se aparta de esas alternativas como se verá en sus recomendaciones.

2.2. Las recomendaciones del Consejo Consultivo sobre el proceso de adopción de decisiones

En el Capítulo VII del Informe se evalúan de manera interesante las ventajas e inconvenientes que resultarían de una eventual modificación del consenso. A partir de su reconocimiento como uno de los principios cardinales de la organización, el Consejo Consultivo le otorga una importancia equivalente al «principio de la nación más favorecida», que asegura a las naciones comerciales más débiles, incondicionalmente, las mejores condiciones de acceso a los mercados que se ofrecen a los demás miembros.

Del mismo modo, el consenso requiere que los países más fuertes dediquen tiempo para convencer sobre las virtudes de sus propuestas, incluso a los países pequeños y menos desarrollados. No obstante, este procedimiento presenta ciertos inconvenientes ya que favorece a los Estados presentes en todas las reuniones, es difícil de alcanzar

¹³ JACKSON, John. *World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*). Bobbs-Merrill Company, 1969, p. 128.

¹⁴ COTTIER, Thomas y Satoko TAKENOSHITA. «The Balance of Power in WTO Decision-Making: Towards Weighted Voting in Legislative Response». En: *Aussenwirtschaft*, vol. 58, 2003, pp. 184-186

¹⁵ JACKSON, John. «The WTO «Constitution» and Proposed Reforms: Seven «Mantras» Revisited». En: *Journal of International Economic Law*, vol. 4, N° 1, 2001, p. 74.

¹⁶ STEGER, Debra P. «Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization» (Book Review). En: *Journal of International Economic Law*, vol. 5, N° 2, 2002, pp. 565-567.

a medida que se amplía el número de miembros y se emplea para decidir asuntos que no son fundamentales. A pesar de ello, para el Consejo Consultivo, la votación constituye muy pocas veces, si en algún caso lo es, una alternativa conveniente ya que puede ser manifiestamente injusta por la cantidad de votos con que cuentan algunos miembros (párrafo 286 del Informe).¹⁷ Por lo tanto, para mejorar su eficiencia recomienda introducir algunas modificaciones menores sin proponer su supresión.

En primer lugar, sugiere la utilización del sistema de votación para resolver cuestiones meramente procesales reservando el consenso para las decisiones más sustanciales (párrafo 288 del Informe), sin aclarar cuál sería la línea divisoria que permitiría distinguir ambas categorías. Se supone que las cuestiones sustanciales serían las que alterarían derechos y obligaciones reconocidos en los acuerdos comerciales multilaterales, cuya modificación requiere seguir el procedimiento de enmienda del artículo X del Acuerdo de la OMC. Si ese fuera el caso, la implementación de dicha recomendación resultaría solo en una alteración de la práctica, sin necesidad de enmendar el Acuerdo vigente.

En segundo lugar, sugiere que el Consejo General adopte una Declaración que obligue a un miembro que se proponga objetar una decisión que cuenta con un amplio apoyo, solo pueda hacerlo si declara por escrito, con inclusión de las razones invocadas, que la cuestión reviste para él un interés nacional vital (párrafo 289 del Informe). En otras palabras, el miembro debería justificar su «veto». Con ello asume que la publicidad ejercería un efecto disuasorio que evitaría posibles objeciones. En efecto, la votación formal y el recuento de votos, elementos que no están presentes en el consenso, ponen en conocimiento público la actitud tomada por un país. Muchas veces los representantes de los Estados precisamente desean evitar que se conozca cómo habría votado su gobierno en una determinada ocasión. Esa actitud, claro está, tiene una gran relación con el mayor o menor grado de transparencia y apertura al público de una determinada organización.

Es improbable que los miembros de la OMC acepten alterar sustancialmente la regla del consenso porque, más allá de ser una práctica consolidada, cumple un importante papel en el resguardo del equilibrio institucional existente entre los órganos políticos y jurisdiccionales; es decir entre el proceso de elaboración normativa y el proceso cuasi-judicial del sistema de solución de diferencias. Desde una perspectiva institucional general, el consenso es la contracara política de la naturaleza automática del sistema de solución de diferencias cuyas decisiones se adoptan, como se ha explicado, sobre la base de la regla del «consenso negativo».

¹⁷ La nota 2 al artículo IX.1 del Acuerdo de la OMC señala que: «El número de votos de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros no excederá en ningún caso del número de Estados miembros de las Comunidades Europeas».

La sustentabilidad del sistema requiere que, en el proceso de elaboración normativa, las obligaciones y compromisos se generen bajo el control político de cada uno de los miembros, existiendo una clara correspondencia entre el mayor o menor grado de legalización del sistema y el mayor o menor grado de participación de los miembros en la creación normativa. En efecto, como se comprueba desde una perspectiva histórica, el sistema de solución de controversias solo fue aceptable cuando los miembros obtuvieron garantías de que los compromisos y obligaciones se adoptarían con su participación y consentimiento. Sería difícil comprender cómo un miembro estaría dispuesto a implementar un compromiso que él mismo no acepta, razón por la cual el consenso es fundamental. Eso explica que el Acuerdo de la OMC, contrariamente al GATT, requiera expresamente el consenso para enmendar los acuerdos comerciales multilaterales o una calificación importante del voto (tres cuartos) para la adopción de ciertas decisiones. Bajo esa premisa fue posible la legalización del sistema de solución de controversias actualmente vigente lo que significa la evolución de un procedimiento político-diplomático a uno basado en normas.¹⁸

Ahora bien, si la conclusión es que se debe mantener la regla del consenso, ya que es improbable su modificación, el interrogante siguiente es si existirían otras vías o instrumentos que facilitarían su construcción. Ello no se relacionaría ya con la «adopción propiamente dicha de una decisión» sino con el proceso de debate, discusión o de negociación previa que conduciría al consenso. La gran diferencia entre los fracasos de las Conferencias Ministeriales de Seattle (1999) y Cancún (2003) con las de Doha (2001) y Hong Kong (2005) radicó, precisamente, en el desarrollo de los procesos preparatorios previos a dichos eventos, de allí su importancia.¹⁹ Las prácticas informales que guían dichos procesos ejercen considerable influencia y es el Consejo Consultivo que se ocupa de ellas.

3. El proceso político de negociación en la OMC

Los debates sobre la legitimidad de la OMC se centran generalmente sobre dos aspectos básicos. Por un lado, los referidos a la transparencia externa, la apertura pública y la relación de la organización con la sociedad civil. Por otro, los procesos informales de discusión, debate y negociación que cumplen un papel crucial en el proceso de adopción de decisiones y que se agrupan bajo la expresión «transparencia interna y participación». Para una organización que adopta sus decisiones por consenso, los desafíos que presenta la legitimidad de los procedimientos es una cuestión crucial.

¹⁸ PAUWELYN, JOOST. «The Transformation of World Trade». En: *Michigan Law Review*, vol. 1, 2005, p. 104.

¹⁹ Sobre las distintas instancias que guiaron dichos procesos puede verse PEDERSEN, Peter. «The WTO Decision-Making Process and Internal Transparency». En: *World Trade Review*, vol. 5, N° 1, 2006, pp. 103-131.

Los críticos de la OMC sostienen que usualmente un grupo de países termina, en definitiva, imponiendo su voluntad sobre todos los miembros, con lo cual los procedimientos de adopción de decisiones, como la decisión misma carecen de la necesaria legitimidad. Para esos observadores ella depende, en gran medida, del grado de participación que los miembros tienen en el proceso de negociación. Por ello, el primer paso para incrementar su credibilidad sería eliminar los procesos de consultas informales en grupos reducidos y establecer reglas que guíen las consultas de modo de mejorar la transparencia y la legitimidad de la organización.²⁰ Para otros, en cambio, la falta de un órgano ejecutivo, similar al que se observa en otras instituciones del Bretton Woods o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es una debilidad institucional importante y la razón principal de su parálisis.²¹ Sostienen que las reuniones informales reducidas (*Green Room*), originadas en la práctica del GATT y mantenidas actualmente, compensaron esa carencia y que de existir un órgano ejecutivo, aun sin facultades de decisión, muchos de los problemas desaparecerían.²²

Las cuestiones de participación y transparencia interna de los procedimientos de negociación adquirieron preeminencia en la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996 y se consolidaron en la agenda del Consejo General, luego del fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999. Por ello, el Consejo Consultivo presta especial atención a esa problemática y sus recomendaciones se dirigen a tres cuestiones principales: a) incrementar la participación política en la labor de la organización, b) re-examinar las estructuras integradas por los delegados y los mecanismos de consultas informales y c) redefinir el papel del Director General y de la Secretaría. El dilema que subyace en esas consideraciones es cómo lograr un justo equilibrio en la natural tensión que existe entre los mecanismos formales e informales, entre la «transparencia» y la «eficiencia» de los procedimientos, para que una decisión sea el resultado de un proceso legítimo.

3.1. Las Conferencias Ministeriales

La Conferencia Ministerial es el órgano político máximo que determina la agenda central de la organización y tiene amplias facultades en materia de adopción de decisiones, ya que el artículo IV.1 del Acuerdo de la OMC señala que podrá «adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos

²⁰ Véase, por ejemplo, SHARMA, Shefali. «WTO Decision Making: A Broken Process». En: *WTO Cancún Series Papers*, N° 4, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2003.

²¹ BLACKHURT, R y D. HARTRIDGE. «Improving The Capacity of WTO Institutions to Fulfill Their Mandate». En: *Journal of International Economic Law*, vol. 7, N° 3, 2005, pp. 705-716.

²² Con la denominación «Green Room» se hace referencia a las reuniones reducidas y era, en la época del GATT, el color de la habitación donde el Director General convocaba a dichas reuniones.

Comerciales Multilaterales». ²³ Las decisiones adoptadas por las Conferencias Ministeriales revisten, generalmente, la forma de «Declaraciones Ministeriales», como ocurrió en Singapur en 1996, Ginebra en 1998, Doha en 2001 y Hong Kong en 2005.

Cuando la decisión de la Conferencia Ministerial fue el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales, como en Doha en el año 2001, paralelamente a la estructura orgánica permanente se establecieron órganos específicos para cada asunto bajo negociación, supervisados por un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), que depende del Consejo General y al que informa regularmente sobre la marcha de sus trabajos. Una vez concluida la negociación del «Programa de Doha» esos órganos cesarán en sus funciones específicas.

Desde una perspectiva general, el Consejo Consultivo estima que es insuficiente el nivel de participación y compromiso de los funcionarios superiores de las capitales con el proceso negociador que normalmente se desarrolla en Ginebra ya que, en su visión, los ministros a menudo dedican mucho más tiempo a tratar el comercio bilateral o regional que a velar para que el sistema multilateral logre resultados. Por ello sugiere que las Conferencias Ministeriales se celebren con una frecuencia anual en vez de bianual y se complementen con una cumbre de dirigentes mundiales —a nivel de Jefes de Gobierno— cada cinco años (párrafo 320 del Informe). ²⁴

Los ministros no se ocuparían de programas prolongados ni concluirían acuerdos innovadores en cada oportunidad sino que examinarían la situación del sistema de comercio, junto con cualquier decisión ordinaria que fuera menester adoptar a ese nivel. El objetivo esencial consistiría en que todos los ministros tuvieran la oportunidad de plantear sus prioridades y problemas comerciales directamente frente a la comunidad internacional. El Director General presentaría periódicamente un Informe por escrito sobre el desarrollo de las labores principales de la organización (párrafo 318 del Informe).

Para la preparación de dichas reuniones el Presidente de la Conferencia Ministerial, conjuntamente con el Director General, conservarían la máxima libertad para adaptar los procedimientos y la organización del evento a cada circunstancia, dentro de los límites establecidos por las Reglas de Procedimiento para las sesiones de la Conferencia Ministerial y las reuniones del Consejo General aprobadas en 1996. Esa es una consideración importante porque dichas Reglas de procedimiento son aplicables para las sesiones de la Conferencia Ministerial y para el Consejo General, que conforme

²³ Para una visión completa sobre la estructura institucional de la OMC, véase FOOTER, Mary E. *An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

²⁴ El artículo IV.1 del Acuerdo de la OMC señala que: «Se establecerá una Conferencia Ministerial, compuesta por representantes de todos los Miembros, que se reunirá por lo menos una vez cada dos años».

al artículo IV.2 del Acuerdo de la OMC desempeña las funciones de aquella en los intervalos entre las sesiones ministeriales (artículo IV.2 del Acuerdo de la OMC). Esas reglas de procedimiento son insuficientes e inadecuadas, ya que no definen con precisión las facultades y funciones de sus autoridades como tampoco determinan el proceso preparatorio que conduce a una Conferencia Ministerial, etapas que concentran la atención de las delegaciones durante el año en que se prevé su celebración.²⁵ La determinación de quién tiene la responsabilidad de preparar las sesiones de una Conferencia Ministerial, cuál es el rol del Director General en ese ejercicio y cuál es el vínculo entre el proceso preparatorio en Ginebra y la Conferencia Ministerial son cuestiones claves que deberían estar claramente pautadas.

Esa insuficiencia originó una serie de prácticas que, en definitiva, restan credibilidad y transparencia al proceso. Así, por ejemplo, ante la falta de acuerdo en el ámbito del Consejo General sobre cuál sería el proyecto de texto ministerial para elevar a la consideración de los Ministros, los Presidentes del Consejo General frecuentemente optaron por hacerlo «bajo su propia responsabilidad».²⁶ Además de carecer de sustento legal, tanto en el Acuerdo de la OMC como en las Reglas de procedimiento, dicha práctica crea incertidumbre y no aporta garantías de que las posiciones e intereses de cada miembro serán finalmente tenidas en cuenta. Del mismo modo, la falta de precisión de las funciones y facultades de las autoridades de la Conferencia Ministerial permite que su Presidente designe «facilitadores» o «amigos de la Presidencia» para colaborar en la dirección de la negociación, sin que su designación sea motivo de un debate abierto.

Estas cuestiones han sido objeto de amplia consideración en el Consejo General a partir del año 2000, promovido por el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999, que se debió, en parte, precisamente a deficiencias en los procedimientos. Muchas delegaciones no conocían lo que estaba ocurriendo, no se sentían parte del proceso y vieron que sus intereses no se tenían en cuenta.²⁷ Si bien su consideración permaneció en un lugar prominente de la agenda del Consejo General, solo se logró un entendimiento mínimo sobre algunos principios y prácticas que deben orientar el proceso de negociación, el proceso preparatorio y la organización de las Conferencias Ministeriales. En líneas generales, estos principios indican que las negociaciones se

²⁵ Reglas de Procedimiento para las sesiones de la Conferencia Ministerial y las reuniones del Consejo General (WT/L/161) del 25 de julio de 1996.

²⁶ Esta práctica fue seguida por en ocasión de las Conferencias de Doha (2001), Cancún (2003) y parcialmente en Hong Kong (2005).

²⁷ ODEL, John. «The Seattle Impasse and Its Implications for the World Trade Organization». En: Daniel Kennedy y James Southwick (editores). *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 400.

deben desarrollar de manera transparente y de modo que faciliten la participación de todos, teniendo en cuenta las limitaciones que enfrentan las delegaciones pequeñas; asimismo los Presidentes deben velar por la imparcialidad y la no exclusión en los procesos de adopción de decisiones y consultas. Dichas pautas se incorporaron a una Declaración del Presidente del Consejo General porque no existió consenso para su aprobación formal.²⁸

En ese contexto, el Consejo Consultivo parecería no otorgar demasiada importancia para continuar con los esfuerzos para redefinir y desarrollar las reglas de procedimientos que, en definitiva, resuelvan dichas cuestiones sobre una base más permanente. En su lugar presenta otras alternativas, como la creación de un órgano consultivo, que facilite el proceso de negociación.

3.2 Creación de un Órgano Consultivo de alto nivel

El Consejo Consultivo sugiere la creación de un Órgano de Consulta a nivel ministerial o integrado por treinta funcionarios superiores como máximo, entre los que se incluiría a los países comercialmente importantes como miembros permanentes y otros puestos se adjudicarían en forma rotativa, por ejemplo, con arreglo a zonas geográficas, acuerdos comerciales regionales o bien por grupos mixtos como los que están representados en los directorios ejecutivos del FMI o el Banco Mundial. El órgano sería presidido y convocado, cada tres o seis meses, por el Director General. A diferencia de los directorios de otros organismos internacionales, no tendría facultades ejecutivas ni de negociación, su mandato sería examinar el entorno político y económico y, cuando fuera apropiado, brindaría cierta orientación política a las negociaciones y facilitaría la labor de transición de trabajos entre el proceso en Ginebra y las Conferencias Ministeriales.

La idea de establecer un órgano de Consulta encuentra un precedente histórico en el Consejo Consultivo de los 18 (CG18), que actuó en el ámbito del GATT durante la Ronda de Tokio y en el proceso preparatorio de la Ronda Uruguay (1975-1985). Esa iniciativa se basó en la creencia de que se otorgaría mayor transparencia y predictibilidad a las consultas que normalmente se desarrollaban en los *Green Room*, aunque la idea fue dejada de lado con posterioridad. En el ámbito de la OMC, algunas delegaciones plantearon una idea semejante, sin haber originado un debate importante en las discusiones del Consejo General sobre transparencia interna y participación.

²⁸ Por ejemplo, Declaración del Presidente del Consejo General, Embajador Sergio Marchi (Canadá) el 6 de diciembre de 2002: «Transparencia interna y participación efectiva de los Miembros en el proceso preparatorio en Ginebra y la organización de las Conferencias Ministeriales» (JOB(02)197/Rev.1).

La finalidad de la creación del Órgano Consultivo parecería dirigido a lograr una mayor presencia en Ginebra de altos funcionarios o como una alternativa institucional a las reuniones «mini ministeriales» o de acceso limitado. Aun cuando podría considerarse que esa clase de reuniones de altos dirigentes es el único modo viable de compatibilizar intereses divergentes, es difícil imaginar cómo se evitarían las consultas informales porque incluso en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas las discusiones reales se desarrollan en procesos informales.²⁹ Por otra parte, se aclara cómo se resolverían los dilemas que plantea la definición de los miembros que integrarían dicho órgano, frente a la alta sensibilidad política que despiertan los asuntos que hoy se encuentran en el ámbito de la organización.

3.3. Representación en las reuniones de acceso limitado y proceso informal

La construcción del consenso requiere el empleo de diferentes técnicas informales de consulta, a fin de crear los espacios para que las delegaciones discutan más libremente un determinado asunto. Cualquier organización con una extensa membresía, cuyos consejos, comités y grupos de trabajo se encuentran abiertos a la participación de todos, enfrentaría problemas para adoptar decisiones sea por consenso o por votación. Por ello, en el contexto de la actual ronda de Doha, a partir de la modalidad establecida en el grupo de negociación sobre la agricultura, luego extendida a otros ámbitos como el grupo de negociación sobre acceso a mercados de productos no agrícolas (NAMA) o de normas, los Presidentes desarrollan consultas en tres niveles: en sesiones plenarias formales, donde las delegaciones tienen la oportunidad de interiorizarse de sus respectivas posiciones; en sesiones de consulta informal abiertas a las delegaciones interesadas, donde se abordan las cuestiones con una mayor nivel de detalle técnico y en sesiones de consulta informales de acceso más reducido. Esta técnica denominada de «círculos concéntricos» es un proceso dinámico que se inicia con plenarios para concentrarse en un núcleo de países y se vuelve a expandir por razones de transparencia.³⁰ Si las discusiones llegan a un punto muerto se convoca a un grupo de países con claros intereses en el asunto, los denominados «Green Room».

Este tipo de sesiones no generaban cuestionamientos sobre su legitimidad en la época del GATT, cuando los miembros no requerían estar presentes en todas las reuniones y en cada uno de los temas. Sin embargo, a partir de la adopción del «todo único» (donde todos los miembros serán vinculados por los nuevos compromisos), con la

²⁹ PRANTL, Jochen. «Informal Groups of States and the UN Security Council». En: *International Organization*. vol. 54, N° 1, 2005, pp. 1-39.

³⁰ Sobre este tema véase: PATTERSON, Gardner. «The GATT and the Negotiation of International Trade Rules». En: Alan HENDRIKSON y Gamani COREA (editores). *Negotiation World Order. The Artisanry and Architecture of Global Diplomacy*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, 1986.

extensión de la agenda hacia temas de alta sensibilidad política y frente a un procedimiento de solución de diferencias cuasiautomático se acentuó la necesidad de la presencia de cada delegación. Es claro que cuando los miembros con un interés sustancial en la cuestión se encuentran presentes el sistema funciona, pero cuando se excluye un miembro que desea participar se erosiona la legitimidad de la eventual decisión. Corresponde a cada gobierno decidir, en cada momento, cuál es su interés nacional y exigir que se refleje cabalmente en toda decisión. En realidad, el dilema que presentan esas técnicas informales de consulta es cómo salvar los problemas de participación, inclusividad y transparencia que plantean.

En ese sentido, el Consejo Consultivo estima que los mismos podrían ser resueltos a través de la representación regional o por acuerdos comerciales regionales como también por el papel que pueda cumplir el Director General para explorar con los grupos pertinentes las posibilidades de aumentar la coordinación y la representación de grupos en reuniones restringidas, indicando que deben ser «equilibradas, representativas y que haya que rendir cuenta sobre ellas» (párrafo 335 del Informe).

3.4. Recomendaciones sobre el papel del Director General y de la Secretaría

Más allá de que en la estructura orgánica de la OMC no exista un órgano ejecutivo como en el FMI o el Banco Mundial, el Director General y la Secretaría, al menos formalmente, tampoco cuentan con ningún poder institucional para determinar la agenda y las políticas de la Organización, salvo la contribución técnica necesaria para desarrollar las negociaciones en curso.³¹ Ese es un aspecto distintivo si se la compara no solo con otras organizaciones económicas internacionales, sino también con el Secretario General de las Naciones Unidas, quien tiene la facultad de llamar la atención del Consejo sobre cualquier cuestión que pudiera alterar la paz y la seguridad internacionales.³² La OMC es generalmente descripta como una organización «conducida por sus miembros».³³ Por ello, el Consejo Consultivo elabora una serie de recomendaciones para reforzar la participación institucional del Director General y de la Secretaría que la equiparen a otras organizaciones económicas internacionales.

A pesar de que la Secretaría se encuentra integrada por un personal altamente calificado y ampliamente respetado, el Consejo Consultivo manifiesta una cierta preocupación por la disminución de la confianza mutua entre esta y las delegaciones. En su

³¹ Sobre el papel de la Secretaría puede verse NORDSTROM, Hakan. «The World Trade Organization Secretariat in a Changing World». *Journal of World Trade*, vol. 35, N° 5, 2005, pp. 819-853.

³² Artículo 99 de la Carta de Naciones Unidas.

³³ El artículo VI. 4 del Acuerdo de la OMC expresamente requiere a los miembros «respeten el carácter internacional de las funciones del Director General y del personal de la Secretaría y no tratarán de influir sobre ellos en el cumplimiento de sus deberes».

opinión debería contribuir para que el sistema funcione eficientemente y cumpla su mandato, ya que la organización no es exactamente la suma de sus partes por contar con una imagen y personalidad propia (párrafo 191 del Informe). A pesar de su deber de neutralidad, atención y respeto absoluto de los derechos y obligaciones de los miembros, la Secretaría debería asumir su responsabilidad como «custodio del sistema» y actuar en el interés común de los miembros (párrafo 341 del Informe).

Por otra parte, recomienda que se deberían definir sus facultades y deberes, conforme lo requiere el artículo VI.2 del Acuerdo de la OMC, a fin de evitar que la oficina dependa excesivamente del humor político predominante y a menudo muy cambiante de los miembros y no de los intereses a largo plazo de la institución.³⁴ En ese sentido, el papel del Director General recobraría la relevancia que tenía durante el GATT (líderes espirituales del sistema) y no limitarse a ser vocero y defensor del libre comercio (párrafo 344 del Informe). Asimismo, considera que debería cumplir funciones dentro de los órganos de la OMC integrados por delegados, como por ejemplo, continuar con la práctica de la Presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales (en algunos casos a título personal) o extenderse a otros comités o consejos, incluso al Consejo General (párrafo 345 del Informe).

Finalmente, es partidario de abandonar el acuerdo que permite que solo puedan presentar candidatos para ocupar el cargo de Director General, los nacionales de los miembros con el apoyo de sus respectivos gobiernos, descartando cualquier tipo de alternancia entre países en desarrollo y desarrollados o toda secuencia regional. La competencia técnica y la experiencia adecuada se convertirían en los únicos criterios para la designación de Directores Generales. No obstante, sería improbable que los miembros pudieran aceptar —al menos legalmente— un eventual fortalecimiento de las funciones del Director General y de la Secretaría, lo que ha despertado algunas veces cierta sensibilidad política obligando a que, en ocasiones, los miembros recuerden su papel neutral e imparcial.³⁵

4. La «geometría variable» ¿es una alternativa a la modificación del consenso?

El principio del «todo único» (*single undertaking*), adoptado en la Ronda Uruguay (1986), significa que los acuerdos multilaterales son los mismos para todos y que los

³⁴ El artículo VI.2 del Acuerdo de la OMC señala que: «La Conferencia Ministerial nombrará al Director General y adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones de servicio y la duración del mandato del Director General».

³⁵ Comunicado de quince delegaciones el 24 de abril de 2004. (WT/GC/W/471 citado en VAN DEN BOSSCHE. *The Law and Policy of the World Trade Organization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 138.

miembros no tienen la posibilidad de «escoger» a cuáles adherir.³⁶ Por lo tanto, el acceso de un país a la OMC implica un compromiso de adhesión a todos los acuerdos multilaterales existentes. Dicho concepto fue una importante modificación sobre el diseño tradicional de los concluidos en el ámbito del GATT y una modificación a los enfoques plurilaterales.

Teniendo en cuenta dicho principio, el Consejo Consultivo considera que una alternativa para incrementar el procedimiento de adopción de decisiones sería explorar otros diseños para la conclusión de acuerdos, denominados de «geometría variables», que otorguen mayores flexibilidades a los compromisos para adecuarlos a los diversos intereses involucrados.³⁷ Por ello, frente a la imposibilidad de concluir un acuerdo universal de contenido significativo sugiere explorar otras alternativas, como las del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS), donde los compromisos son determinados individualmente por los miembros sobre la base de «listas positivas» o bien re-examinar el «enfoque plurilateral» empleado en la Ronda Tokio (1973-1979).

La posibilidad de concluir acuerdos plurilaterales está prevista en el artículo X.9 del Acuerdo del OMC el que indica que la Conferencia Ministerial, previa petición de los miembros partes en un acuerdo, podrá decidir, exclusivamente por consenso, que se incorporen al Anexo 4. Dicho anexo enumera los que han sido aceptados por los miembros. Por su parte, el artículo II.3 señala que forman parte del Acuerdo de la OMC y son vinculantes «para aquellos miembros que los hayan aceptado». Los beneficios son extensibles, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, solo a los miembros partes en el acuerdo plurilateral.

Ese tipo de enfoque ha recibido críticas ya que por un lado, los miembros que en definitiva no accedieran al acuerdo también tendrían la posibilidad de participar en el proceso de negociación; por otra parte son contrarios a la naturaleza multilateral del sistema y debilitaría la regla del consenso. Por ello, la recomendación del Consejo Consultivo sobre la necesidad de explorar otras alternativas de geometría variable, si bien valiosa, no profundiza en otras formas que podrían considerarse y que parecerían más adecuadas al carácter multilateral del sistema. No obstante, es necesario tener en cuenta que desde la perspectiva del «desarrollo» existen otras modalidades de geometría variable en el marco «trato especial y diferenciado» pero al que el Consejo Consultivo no le atribuye un papel principal en esta materia.³⁸

³⁶ Sobre Las variaciones de ese concepto véase PATEL, Chandrakant. «Single Undertaking: A Straitjacket or Variable Geometry?». *South Centre Working Papers*, N° 15, 2003.

³⁷ El Consejo Consultivo emplea dicha expresión para indicar que las obligaciones varían para los distintos miembros de la OMC (párrafo 292 del Informe).

³⁸ El trato especial y diferenciado es abordado, en cambio, en el Capítulo II: «La erosión de la no discriminación».

En efecto, las dificultades para lograr consensos se explican, en gran medida, por las potenciales implicancias que tienen los acuerdos comerciales en las políticas de los países en desarrollo, que hoy representan gran parte de los miembros de la OMC más que por cuestiones de principios o procedimiento. Por tal motivo, el trato especial y diferenciado —que es una categoría de medidas que pretende responder a los particulares riesgos y vulnerabilidades que los países en desarrollo enfrentan en el comercio internacional— es una vía adicional para acomodar un conjunto de intereses divergentes de países con marcadas diferencias en sus niveles de desarrollo y tamaño de sus economías.

Los acuerdos concluidos en la Ronda Uruguay alteraron de un modo significativo el «principio de no-reciprocidad», inherente al concepto de «trato especial y diferenciado», en dos importantes aspectos. En primer lugar, frente a la introducción del «todo único», los países en desarrollo se encontraron en la disyuntiva de adherir a todas las normas y obligaciones resultantes de la negociación o permanecer al margen de la organización. Si bien la razón del «todo único» era responder al sistema «GATT a la carta», sus efectos e impactos sobre el principio de no reciprocidad no fueron suficientemente ponderados.³⁹ El particular reconocimiento de las especiales necesidades que enfrentan los países en desarrollo indica que el nivel de concesiones no debe ser equivalente a la de los países desarrollados.

En segundo lugar, si bien los acuerdos surgidos de la Ronda Uruguay retuvieron elementos de trato especial y diferenciado, esas disposiciones revelaron un cambio fundamental del contenido del principio de no reciprocidad como se lo había entendido tradicionalmente. El concepto mudó de significado y pasó de ser una «no reciprocidad plena» en cuanto al nivel de obligaciones y compromisos hacia una «no-reciprocidad limitada» que se resolvió en el mismo nivel de obligaciones o compromisos pero con períodos de implementación distintos.⁴⁰ En otras palabras, el trato especial y diferenciado se convirtió así en un instrumento de mero ajuste sin implicancias para el desarrollo.

En efecto, la agenda de la OMC se ha extendido e involucra medidas comerciales más allá de la frontera. Comprende medidas relacionadas con el comercio que involucran a las políticas «dentro de las fronteras» y apunta a una integración profunda de las economías, al incluir asuntos como servicios, medidas de comercio relacionadas con las inversiones, regímenes de propiedad intelectual, valoración aduanera, etcétera.

³⁹ HUDEC, Robert. E. «GATT and the Developing Countries». En: *Columbia Business Law Review*, vol. 1992, N° 1, 1992, p. 67.

⁴⁰ GARCIA, Franck. «Beyond Special and Differential Treatment». En: *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. 27, N° 1, 2004, p. 291.

Esa evolución no se correspondió con una similar de los instrumentos que implementan el concepto de trato especial y diferenciado; es decir, no se han adecuado a la transformación que implica asumir compromisos comerciales en el ámbito de las políticas internas. Se resuelve simplemente en (i) períodos de transición más largos para adaptar las instituciones y la legislación nacional; (ii) determinadas excepciones, exenciones o flexibilidades y (iii) asistencia técnica. La idea fundamental que subyace a esos instrumentos es la de otorgar un espacio de ajuste para que los países en desarrollo puedan cumplir con las nuevas normas, asumiendo que tienen un efecto automático positivo para el desarrollo. Ello es claramente insuficiente si se tienen en cuenta las profundas implicancias que las normas multilaterales de comercio tienen para una economía en desarrollo.

El diseño y alcance de los compromisos cumple una función decisiva dentro del proceso de adopción de decisiones. Muchas veces la imposibilidad de lograr consenso se debe a las implicancias financieras y económicas para los países en desarrollo y menos adelantados que se deriva de la aplicación de nuevos compromisos. El valor de esa afirmación se puso en evidencia cuando en julio de 2004 la resistencia inicial manifestada por la gran mayoría de los países en desarrollo para incorporar a la actual ronda de negociaciones de Doha la elaboración de un acuerdo sobre facilitación de comercio se superó, bajo la condición de que sus obligaciones deberán ser asumidas por los países en desarrollo y menos adelantados, «conforme con su capacidad de aplicación o en la medida que la asistencia técnica le permita alcanzar dicha capacidad»,⁴¹ Esa modalidad podría ser entendida como una especie de «geometría variable dinámica» que abriría la posibilidad de adecuar los compromisos a las diferencias de necesidades y prioridades existentes dentro de la membresía. Se renovarían así el contenido de trato especial y diferenciado acorde con las circunstancias actuales de la organización.⁴²

En suma, el dilema básico que enfrenta la OMC es cómo atender a los intereses de todos los miembros sin alterar la regla del consenso que rige el proceso de toma de decisiones ni el principio del «todo único». A pesar de que el Consejo Consultivo reconoce que el trato especial y diferenciado es una forma de «geometría variable» no parecería prestarle una atención acorde con su importancia e incidencia institucional.

⁴¹ Anexo D de la Decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004 (WT/L/579).

⁴² Sobre este tema véase HOEKMAN, Bernard. «Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment». En: *Journal of International Economic Law*, vol. 8, N° 2, 2005, pp. 405-424.

5. Comentarios finales

El sistema multilateral de comercio sufrió una considerable transformación desde la creación de la OMC como el organismo administrador y regulador del comercio internacional. Su estructura institucional y sus procedimientos pueden ser perfectibles y el Consejo Consultivo efectúa una serie de recomendaciones de indudable valor que seguramente se conviertan en el punto de referencia de futuros debates en el seno de la organización, cuando las cuestiones institucionales adquieran preeminencia en la agenda.

Como se ha explicado, el consenso y el control político del proceso de elaboración normativa constituyen una pieza clave del sistema que resguarda el equilibrio que debe existir con el procedimiento de solución de diferencias. Por ese motivo, más allá de su consolidación como práctica consuetudinaria, su modificación es más que improbable e inconveniente. Las dificultades para que la labor de la organización avance al ritmo que requiere la globalización económica no depende solo del procedimiento de adopción de decisiones o de los instrumentos de negociación. Por sí mismos, no podrán salvar las inevitables diferencias de perspectivas e intereses que emergen del tratamiento de cuestiones de alta sensibilidad política para los miembros y, en particular, para los países en desarrollo.

Los problemas institucionales de la OMC son inherentes a la pluralidad internacional y el desafío consiste en hallar el mejor modo de resolver el dilema que se presenta entre las asimetrías económico-comerciales de los miembros y su carácter multilateral. Formas alternativas de «geometría variables», como sugiere el Consejo Consultivo, constituyen una opción posible, pero la renovación del contenido del principio del «trato especial y diferenciado» es un elemento decisivo para que la OMC cumpla con su rol de gestión del comercio internacional.