



COHERENCIA Y COORDINACIÓN EN *BRETTON WOODS*

Pablo ZAPATERO

RESUMEN: El presente estudio analiza la coordinación entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio y su búsqueda de coherencia en la formulación de políticas económicas internacionales. Para ello, introduce a las estructuras de coordinación de estas instituciones y se adentra en el proceso de convergencia regulatoria que estas impulsan a través del acceso a mercado, la asistencia financiera y la formación de visiones compartidas. Esto permite abordar la idea de coherencia subyacente.

SUMARIO

1. RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES.— 2. INSTITUCIONES EN BUSCA DE COHERENCIA.— 3. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS MUNDIALES.— 4. UN PROCESO DE CONVERGENCIA REGULATORIA.— 5. TECNOLOGÍAS DE APOYO.— 6. FINANCIACIÓN DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.— 7. LA IDEA DE COHERENCIA.

1. RELACIONES ENTRE INSTITUCIONES

La segmentación del derecho internacional en sectores especializados que operan de forma relativamente autónoma (creación, aplicación y ejecución) tiene una relevancia crítica para las relaciones entre instituciones internacionales y, por tanto, para la gestión de los asuntos del mundo. La arquitectura institucional global está formada por una pluralidad de regímenes internacionales (organizaciones internacionales y tratados con cierta institucionalización) que coexisten, interactúan y se relacionan entre sí de diversos modos, creando una red horizontal de relaciones (bilaterales, trilaterales...) que contribuyen al avance de la gestión de la gobernanza global. Estas relaciones inter-institucionales de coordinación tienen diversos grados de desarrollo e

implantación y se formalizan a través de referencias recíprocas, vínculos institucionales y marcos estables de comunicación y colaboración mutua. En este escenario, destaca el modelo de coordinación entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este modelo de coordinación a tres bandas tiene interés tanto por su estructura formal, desde una óptica técnica, como por las implicaciones políticas de su articulación, ya que promueve la coordinación de operaciones y agendas de estas tres organizaciones en materia de integración comercial internacional, desarrollo y estabilidad macroeconómica. El grado de elaboración de este entramado normativo e institucional contrasta con la relativa fragilidad de los modelos de coordinación con otros sectores de la arquitectura institucional global. Desde una perspectiva comparada, de hecho, este es uno de los modelos de coordinación más avanzados en la práctica del derecho internacional institucional. El modelo se encuentra institucionalizado a través de un conjunto de instrumentos legales que incluye referencias y cláusulas de conflicto en los tratados constitutivos así como acuerdos inter-institucionales que promueven la comunicación, las consultas y la presencia cruzada en una serie de órganos.

Este mecanismo completa el proyecto inacabado de coordinación económica inter-estatal de posguerra conocido bajo el nombre de "sistema Bretton Woods". La Conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, 1944) crea las dos instituciones financieras, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, asumiendo la posterior formación de un tercer pilar, la Organización Internacional del Comercio¹. Ésta, sin embargo, no vio la luz por motivos de orden parlamentario de EEUU². En su defecto, uno de los capítulos del con-

1. Véase BERMEJO GARCÍA, R.: *Comercio internacional y sistema monetario: Aspectos jurídicos*, Cívitas, Madrid, 1990.

2. El diseño y éxito de las tres instituciones estuvo sometido a los diferentes avatares de la política interna estadounidense, tanto en lo que se refiere a las competencias del parlamento y el gobierno en la materia como a las relaciones y competencias entre las propias agencias del gobierno de EEUU. De hecho, la primera propuesta del Tesoro estadounidense para articular una institución monetaria para la posguerra (1942) le otorgaba jurisdicción tanto en materia financiera como comercial. Las competencias en materia de comercio, no obstante, estaban adscritas al Departamento de Estado por lo que las propuestas posteriores excluyen la competencia proyectada en materia comercial para esta institución. Queda, como resultado, la referencia al comercio en el artículo I, apartado ii del tratado constitutivo del Fondo. El texto del GATT es una derivación directa de las propuestas del Departamento de Estado y en él se reconoce, en consecuencia, la competencia del Fondo en materia monetaria y su jurisdicción sobre el régimen de tipos de cambio así como se preceptúa que ninguna disposición del GATT (cláusula de conflicto) puede impedir el empleo del control de cambio conforme al Fondo. Véase, p. e, ROESSLER, F.: "The Relationship between the World Trade Order and the International Monetary" Fund, *The Legal Structure*,



venio constitutivo de esta organización fallida (Carta de la Habana) fue reformado para que viera la luz (1947) el GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*)³, que opera en precario y de forma provisional durante medio siglo, hasta que las condiciones culturales y políticas de los años 80 permiten iniciar una ambiciosa ronda de negociaciones comerciales, la Ronda de Uruguay (1986-1994), que desemboca en la constitución de la Organización Mundial del Comercio (1996). Esta Ronda introduce un paquete de medidas de liberalización del comercio internacional en nuevos sectores, cierra el proyecto institucional ideado en Bretton Woods, mejora de forma considerable la estructura orgánica previa del GATT e impulsa la coordinación entre las tres organizaciones⁴. De esta forma, el Acta Final de los resultados de la Ronda de Uruguay incluye una serie de instrumentos normativos dirigidos a promover la coordinación de la OMC con el Fondo y el Banco. Como resultado, las tres grandes instituciones económicas internacionales se encuentran inmersas en un intenso proceso de coordinación⁵. La internacionalización de la econo-

Functions and Limits of the World Trade Order: A Collection of Essays, London, Cameron May, 2000.

3. La fallida Carta de La Habana contenía referencias a las relaciones con el Fondo y su texto determinaba que la OIC (Organización Internacional del Comercio) cooperaría con él con el fin de llevar a cabo políticas coordinadas respecto a cuestiones de cambio dentro de la jurisdicción del Fondo ("within the jurisdiction") así como cuestiones de restricciones cuantitativas y otras medidas comerciales dentro de la jurisdicción de la OIC (artículo 24.1). La organización aceptaba, asimismo, las determinaciones del Fondo respecto a *qué* constituye una seria reducción de las reservas monetarias de un Miembro, un nivel bajo de reservas, etc (artículo 24.2). A la par, la organización creaba un acuerdo sobre consultas en dichas materias (artículo 24.3) y su carta constitutiva preceptuaba que consultaría "ampliamente" ("shall consult fully") con el Fondo en los casos relativos a problemas sobre reservas monetarias, balanza de pagos o acuerdos de cambio. En dichas consultas la OIC debía *aceptar* ("shall accept") las determinaciones derivadas de datos estadísticos, entre otros, así como aquellas determinaciones del Fondo que indicaban si una medida relativa a cuestiones de cambio adoptada por un miembro era conforme con el Acuerdo del Fondo (artículo 21). Para una explicación del fracaso del proceso de la creación de la OIC véase DIEBOLD, W.: "The End of the I.T.O.", *16 Essays in International Finance*, Princeton University, 1952 y DIEBOLD, W.: "From the ITO to GATT-And Back?", *The Bretton Woods - GATT System: Retrospect and Prospect after Fifty Years*, 1996, O. Kirshner (ed), Armonk, Nueva York, pp. 152-173.

4. Esta última es una de las funciones de la OMC expresamente contempladas en el artículo III de su tratado constitutivo junto con la facilitación de la aplicación y administración de los acuerdos abarcados (apartado 1), la constitución de un foro de negociaciones multilaterales permanente (apartado 2), la administración del Entendimiento de Solución de diferencias (apartado 3) y la administración del Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales (apartado 4).

5. Para una visión de conjunto de las múltiples actividades de coordinación de estas instituciones véanse los documentos sobre coherencia de la OMC bajo la signatura WT/COH/. Son de especial interés a este respecto los informes anuales sobre coherencia que el Director General de la OMC presenta al Consejo General y los in-



mía hace que estas tres comunidades confluyan con intensidad y descubran sinergias, fricciones, complementariedades e incluso posibles conflictos. No hay fórmulas mágicas para resolver las cuestiones que irán emergiendo. Una única senda clara es promover un proceso de coordinación por medio de fórmulas de diálogo y comunicación⁶.

Este proceso es impulsado por el lanzamiento del denominado *mandato de coherencia* de Marrakech: un proceso de coordinación inter-institucional de la OMC con las dos instituciones financieras que se cimenta y conforma sobre los objetivos (amplios) de sus convenios constitutivos. La liberalización del comercio es, en este sentido, uno de los puntos fuertes de encuentro y vinculación de las tres organizaciones. De hecho, son fines del Fondo (apartado ii del artículo I de su convenio constitutivo): “Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica”. Por su parte, constituyen fines del Banco Mundial (apartado iii del artículo I de su convenio constitutivo): “Promover el crecimiento equilibrado y de largo alcance del comercio internacional, así como el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pagos, alentando inversiones internacionales para fines de desarrollo de los recursos productivos de los miembros, ayudando así a aumentar la productividad, elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo en sus territorios”. Se genera pues un marco de actuación complementaria de sus jurisdicciones a través de fines interrelacionados entre sí (complementariedad), que enlazan de forma directa con los del tratado constitutivo de la OMC (preámbulo)⁷. Es más, el artículo III del tratado constitutivo de la OMC (funciones), contempla como función propia de la organización la cooperación con el Fondo, el Banco y sus orga-

formes conjuntos anuales sobre coherencia que elaboran colectivamente las tres organizaciones.

6. Una introducción a la coordinación inter-institucional en la esfera económica puede consultarse en TIETJE, C.: “Global governance and inter-agency co-operation in international economic law”, 36 *Journal of World Trade*, 2002, pp. 501-515.

7. El primer informe conjunto del Director Gerente del Fondo, el Director General de la OMC y el Presidente del Banco declara que las tres organizaciones comparten objetivos “dentro de sus jurisdicciones respectivas”: “facilitar la expansión del comercio internacional y contribuir así a la promoción y el mantenimiento de elevados niveles de empleo y de rentas reales así como a la utilización eficiente de los recursos de todos los miembros, sustentando de esta forma un crecimiento sostenible”. Sostiene, asimismo, que existe un acuerdo “considerable” entre las tres organizaciones sobre “las políticas económicas necesarias para alcanzar esos objetivos”. Véase Doc. WT/GC/13 *Informe del Director Gerente, el Presidente y el Director General sobre la coherencia* (19 de octubre de 1998), párrafo 3.



nismos conexos para “lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial” (apartado 5). De forma adicional, las cartas contienen, disposiciones relativas a la cooperación con organizaciones internacionales “con actividades especializadas en campos afines” (Fondo), “con responsabilidades especializadas de índole semejante” (Banco), o “con responsabilidades afines” (OMC)⁸. No obstante, no han desarrollado un modelo de coordinación tan formalizado con otras organizaciones como el erigido entre las tres. Es decir, prima la coordinación a tres bandas. La coordinación entre las dos ‘instituciones hermanas’ ha sido la más intensa⁹. Si bien el Fondo y el GATT contaban, también, con su particular modelo es con la Ronda de Uruguay cuando se incorpora de lleno al sistema multilateral de comercio. Así, los instrumentos normativos resultantes de la Ronda de Uruguay incluyen una *Declaración sobre Coherencia* cuyo objeto es promover la “coherencia en la formulación de políticas económicas” y la coordinación entre estas tres organizaciones¹⁰. Este instrumento sintetiza la visión compartida de las tres instituciones (párrafos 4 y 5): “Los Ministros reconocen [que]... las interconexiones entre los diferentes aspectos de la política económica exigen que las instituciones internacionales competentes en cada una de esas esferas sigan políticas congruentes que se apoyen entre sí”.

Los resultados de la Ronda incluyen asimismo una *Declaración sobre la relación de la Organización Mundial del Comercio con el Fondo Monetario Internacional* (1994) que remite a las prácticas existentes en esta materia. En paralelo, acuerdos resultantes de la Ronda de Uruguay como el GATT y el AGCS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios), dedicados a sectores sustantivos de la regulación multilateral del comercio, contienen referencias adicionales al Fondo. El primero de ellos, el GATT del 96, es en esencia un trasplante legal del texto del GATT del 47 al derecho de la OMC, que ya

8. Véanse artículo X del convenio constitutivo del Fondo, artículo V (sección 8.a) del convenio constitutivo del Banco Mundial y artículo V.1 del acuerdo de la OMC (Relaciones con otras organizaciones internacionales).

9. Sobre la complementariedad de jurisdicciones de estas dos instituciones, que pudieron ser una, véase GOLD, J.: “The relationship between the International Monetary Fund and the World Bank”, 15 *Creighton Law Review*, 1982, p. 499-520. Para una visión con óptica crítica sobre estas relaciones véase FEINBERG, R. E.: “The Changing Relationship Between the World Bank and the International Monetary Fund”, 42 *International Organization*, 1988, pp. 545-560. Sobre la evolución de su interacción jurisdiccional véase epígrafe 4.

10. Véase *Declaración sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al Logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala global*. Declaración adoptada por el Comité de Negociaciones Comerciales (15 de diciembre de 1993).

entonces desplegaba un conjunto amplio de referencias al Fondo y su convenio constitutivo en materia de restricciones comerciales por desequilibrios de balanza de pagos¹¹. El derecho de la OMC contiene un conjunto complejo de (1) referencias (incorporación por referencia), y (2) cláusulas de conflicto relativas al Fondo y al derecho monetario internacional¹². Las referencias son quizás las más desarrolladas de las existentes en el derecho de la OMC. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar tanto disposiciones del GATT de 1994 como del AGCS que realizan atribuciones de relevancia de diversa forma e intensidad al Fondo y a disposiciones particulares de su convenio constitutivo. Estas se centran, en esencia, en la aceptación *ex ante* por parte de la OMC de conclusiones y constataciones de hecho generadas por el Fondo que se regula en el artículo XV (Disposiciones en materia de cambio)¹³, y el apartado 5 del

11. El sistema multilateral de comercio y el Fondo han concentrado la mayor parte de su colaboración, originariamente, en los desequilibrios de balanza de pagos. El Fondo facilita asistencia a aquellos países que aplican políticas de ajuste para corregir dificultades de balanza de pagos y la OMC puede autorizar, por su parte, el empleo de instrumentos de política comercial (restricciones temporales a las importaciones), para paliar déficit de balanza de pagos. Así, su Comité de Balanza de Pagos evalúa, en consultas con el FMI, la adecuación, oportunidad y legalidad de las medidas (adoptadas o proyectadas) que restringen el comercio internacional basadas en estos motivos. De esta forma, las normas y procedimientos de la OMC en materia de balanza de pagos aportan un marco de trabajo para que el Comité tenga en cuenta factores como, por ejemplo, el nivel de las reservas de divisas de un Miembro objeto de consultas, su suficiencia a la luz de las deudas en cuenta extranjera y otros, a la hora de autorizar restricciones comerciales transitorias aplicadas con el objeto de equilibrar la balanza de pagos.

12. Las disposiciones (referencias y cláusulas de conflicto) básicas son las siguientes: párrafo 6 del artículo II (Listas de concesiones) (a) (b); párrafo 4 del artículo VII (Valoración en aduana) (a) (b) (c) (d); Nota al artículo VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) párrafo 1; Nota al artículo XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) párrafo 4 (b), artículo XIV (Excepciones a la regla de no discriminación) 1, 3, 5 (a)(b); artículo XV (Disposiciones en materia de cambio) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 (a)(b), 8, 9 (a)(b); Nota al artículo XV párrafo 4 y Nota al artículo XVI (Subvenciones) Sección B, párrafo 1. El AGCS contempla asimismo varias disposiciones relativas al Fondo: artículo XI (Pagos y transferencias) 1, 2 y artículo XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) 1, 2 (a)(b) (c)(d)(e), 3, 4, 5 (a)(b)(c) i)ii)iii) (d)(e) y 6. Véase WT/GC/W/80 (10 de marzo de 1998). Para un listado exhaustivo de las disposiciones relativas al FMI en los acuerdos resultantes de la Ronda de Uruguay véase Doc. WT/GC/W/80, *Referencias al Fondo Monetario Internacional en los Acuerdos y las Decisiones y Declaraciones Ministeriales Resultantes de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales* (10 de marzo de 1998). Para la más detallada descripción de estas disposiciones del Derecho de la OMC relativas al Fondo véase SIEGEL, D. E.: "Legal Aspects of the IMF/WTO relationship: The Fund's Articles of Agreement and the WTO Agreements", 96 *American Journal of International Law*, 2002, pp. 561-599.

13. El artículo XV del GATT preceptúa en su párrafo 2 que la OMC "entablará consultas detenidas con el Fondo Monetario Internacional" cuando haya de examinar o resolver problemas relativos a reservas monetarias, balanzas de pagos o a disposiciones en materia de cambio. Esta organización "aceptará todas las conclusiones de



AGCS¹⁴. Las disposiciones del GATT son complementadas por un Entendimiento sobre balanza de pagos: El *Entendimiento relativo a la interpretación de los artículos XII y XVIII.B*. El derecho de la OMC incluye, al tiempo, diversas cláusulas de conflicto a favor del Fondo tanto en el GATT como en el AGCS¹⁵. En definitiva, por tanto, el derecho de la OMC cuenta con una red de disposiciones (referencias y cláusulas de conflicto) relativamente estructurada en relación con el Fondo; algo que no cabe predicar del resto de organizaciones internacionales a las que conciernen las operaciones del sistema multilateral de comercio. La ausencia de atribuciones de relevancia a otras organizaciones internacionales produce un contraste indudable. El derecho de la OMC concede, así pues, cierta relevancia a las constataciones de hecho del Fondo dentro de las estructuras jurídicas e institucionales del sistema multila-

hecho en materia de estadística o de otro orden que les presente el Fondo sobre [estas] cuestiones” en el curso de dichas consultas así como “la determinación del Fondo sobre la conformidad de las medidas adoptadas por un Miembro en materia de cambio, [o] con el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional”. La adopción de decisiones finales en la OMC en casos que impliquen criterios contemplados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo XII (Restricciones para proteger la balanza de pagos) o párrafo 9 del artículo XVIII del GATT (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico) “*aceptará las conclusiones del Fondo* en lo que se refiere a saber si las reservas monetarias del Miembro han sufrido una *disminución importante*, si tienen un nivel muy bajo o si han aumentado de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, así como en lo que concierne a los aspectos financieros de los demás problemas comprendidos en las consultas correspondientes a tales casos”.

14. El apartado 5 del AGCS determina que la Conferencia Ministerial creará procedimientos para la celebración de consultas periódicas con el objeto de hacer recomendaciones a los Miembros (subapartado b) y preceptúa que en estas consultas “*se aceptarán todas las constataciones de hecho* en materia de estadística o de otro orden que presente el Fondo Monetario Internacional sobre cuestiones de cambio, de reservas monetarias y de balanza de pagos y *las conclusiones se basarán en la evaluación hecha por el Fondo* de la situación financiera exterior y de balanza de pagos del Miembro objeto de las consultas” (subapartado e).

15. Así, el párrafo 4 del artículo XV del GATT determina que los Miembros no adoptarán medida comercial alguna “que vaya en contra de la finalidad de las disposiciones del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional”. En paralelo, el artículo XIV.9 del GATT (apartados a y b) prescribe que “ninguna disposición del presente Acuerdo podrá impedir” que un Miembro establezca controles o restricciones de cambio “que se ajusten al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional” o que recurra a restricciones o medidas de control sobre importaciones o exportaciones, cuyo único efecto “consista en dar efectividad a las medidas de control o de restricciones de cambio de esta naturaleza”. Asimismo, en el sector del comercio de servicios, el artículo XI (Pagos y transferencias) del AGCS (apartado 2) preceptúa, con determinadas excepciones, que “ninguna disposición del presente Acuerdo afectará a los derechos y obligaciones que corresponden a los miembros del Fondo Monetario Internacional en virtud del Convenio Constitutivo del mismo”. Por último, el artículo XII del mismo acuerdo (Restricciones para proteger la balanza de pagos) dispone que estas restricciones (apartado 1) deben ser compatibles con el convenio constitutivo del Fondo (subapartado b).



teral de comercio. El Fondo tiene una función en materia de determinación de los hechos reconocida en el GATT (artículos XII, XIII, XIV, XV y XVIII). Así, la deferencia que la OMC otorga al Fondo incide formalmente tanto en el Comité de Balanza de Pagos como en los grupos especiales y el Órgano de Apelación. El Fondo detenta, por tanto, una posición formal en el Comité de Balanza de Pagos facilitando información económica de base sobre los países miembros en el marco de los procesos de consultas¹⁶. Al tiempo, por extensión, tiene cierto estatus legal en el marco del mecanismo de solución de diferencias¹⁷.

2. INSTITUCIONES EN BUSCA DE COHERENCIA

La aspiración que anida tras la coordinación es la búsqueda expresa de coherencia entre la OMC, el Fondo y el Banco. Los actores políticos primarios que impulsaron el éxito de la histórica negociación de la Ronda de Uru-

16. El Comité sigue el procedimiento general denominado "procedimiento de consulta plena" (1970) para celebración de consultas sobre restricciones por motivos de balanza de pagos (Doc. IBDD 18S/51-57) y el "procedimiento de consulta simplificada" (1972) para países en desarrollo que realicen esfuerzos de liberalización conforme a consultas anteriores o países menos adelantados (Doc. IBDD 20S/53-55). Frieder Roessler subraya en relación con este Comité que el Fondo no puede hacer efectiva la función que le atribuye el artículo XV (Disposiciones de tipo de cambio) en el actual sistema de tipos de cambio flexible y no puede ejercer, por tanto, su función de determinar si las medidas adoptadas son compatibles con los artículos XII y XVIII (Sección B). El objetivo principal de la creación del Fondo era alcanzar la estabilidad y convertibilidad de las monedas. Hoy en día, sin embargo, la convertibilidad es generalizada y los tipos de cambio no son fijos. Los preceptos de balanza de pagos, que eran parte de un sistema monetario diseñado para evitar devaluaciones competitivas, son empleados en la actualidad como "cobertura legal" para aplicar restricciones comerciales como sustitutivo de devaluaciones. En este sentido, no se han aplicado de forma adecuada desde la caída del sistema de paridades. Desde entonces, el Comité de Balanza de Pagos no ha decidido una sola vez que los controles a las importaciones carecieran de justificación por razones de balanza de pagos dado que ya no hay criterios acordados para tomar una decisión sobre esta base. Así, la alegación de estas disposiciones no está sujeta, por consiguiente, a limitaciones efectivas. Véase ROESSLER, F.: "The Relationship between the World Trade Order and the International Monetary" Fund, *The Legal Structure, Functions and Limits of the World Trade Order: A Collection of Essays*, London, Cameron May, 2000.

17. Véase WT/DS90/R (6 de abril de 1999) y WT/DS90/AB/R, *India-Restricciones Cuantitativas a la Importación de Productos Agrícolas, Textiles e Industriales* (23 de agosto de 1999).



guay se inclinan a que la coordinación se intensifique y concentre entre estas tres organizaciones especializadas. Así fue como, durante la negociación, el grupo de negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT (FOGS) abordó múltiples y diversas ideas sobre la ‘coherencia económica mundial’¹⁸. La propia Declaración de Marrakech (15 de abril de 1994) enfatiza que los ministros están resueltos a “esforzarse” para “dar mayor coherencia en el plano mundial a las políticas en materia de comercio, moneda y finanzas incluso mediante la cooperación entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial a tal efecto” (párrafo 3). La particular acepción de coherencia que manejan sirve como cemento argumental para avanzar esta coordinación a tres bandas. El primer gran hito de este nuevo proceso es el mandato que el Consejo General de la OMC otorga al Director General para negociar y elaborar proyectos de acuerdo con el Fondo y el Banco¹⁹. Las negociaciones crean dos instrumentos legales de sutiles equilibrios que proporcionan una “base institucional oficial para aplicar la Declaración” y que constituyen un nuevo y singular modelo de coordinación inter-institucional²⁰. Los acuerdos, en esencia, potencian las actividades de comunicación e interacción formal e informal de estas organizaciones (participación en reuniones, contactos formales e informales, intercambio de información, colaboración en asesoramiento político...).

Este modelo de coordinación en evolución se alimenta de visiones compartidas y cierta afinidad cultural. En este sentido, los funcionarios de las tres organizaciones y los representantes de sus respectivos miembros comparten cierta percepción de identidad de fines. Esta percepción se ha reforzado en las últimas décadas y, en consecuencia, estas organizaciones impulsan marcos institucionales con el objetivo de contribuir de forma conjunta y coordinada al crecimiento y estabilidad de la economía mundial. Desde estos entornos inter-institucionales aspiran a promocionar la coherencia de las políticas económicas mundiales. Ese, nada más y nada menos, es el proyecto y es así como

18. Grupo FOGS (Functioning of the GATT System). Véase “Parte E: Funcionamiento del Sistema del GATT”, *Mandato de Punta del Este* (20 de septiembre de 1986). Para informes de reuniones de este grupo de negociación véase Doc. MTN/GNG/NG/14.

19. Doc. WT/GC/M/5.

20. Doc. WT/L/194, WT/L/195 (Anexos I y II) y Doc. WT/GC/W/43, *Acuerdos de la OMC con el Fondo y con el Banco* (4 de noviembre de 1996). Otro mecanismo que vale la pena evaluar en la primera hornada de nuevos modelos exploratorios de coordinación es el de la OMPI y la OMC. Véase ABBOTT, F.: “Distributed Governance at the WTO-WIPO: An Evolving Model for Open-Architecture Integrated Governance”, *New Directions in International Economic Law. Essays in Honour of John. H. Jackson*, Kluwer Law International, Marco Bronckers y Reinhard Hilf (eds.), 2000.

los Directores ejecutivos del FMI y Banco Mundial y el Director General de la OMC se ponen manos a la obra formando, en primer lugar, un *Grupo de trabajo de alto nivel sobre Coherencia* (1995) con la aspiración de intensificar de forma progresiva dicha coordinación²¹. Es un proceso abierto. El Director General de la OMC lo explicaba con meridiana claridad ante el Consejo General en 1997: “nuestra labor sobre la coherencia mundial es nueva y muy importante”; las normas relativas a consultas contenidas en cada uno de los acuerdos son un logro fundamental que nos proporciona “aquello que nos ha faltado”: “el compromiso formal de las tres organizaciones de ocuparse juntas de la cuestión relativa a la coherencia”²². En efecto, los políticos y responsables estatales y regionales de economía, finanzas y comercio son los arquitectos de una estructura inter-institucional global que responde a los intereses de gestión (inevitablemente limitados) de sus departamentos²³. Este impulso estructura por fin un *sistema* confeccionado e implantado hace décadas por el liderazgo político y económico de EEUU (y Gran Bretaña): el sistema Bretton Woods.

La coordinación se basa en actividades como los intercambios de información, reuniones y colaboraciones regulares entre el personal de estas tres organizaciones. En este sentido, la comunicación y la transmisión cruzada de información es el pilar central de la coordinación entre estas organizaciones. Estos procesos tienen diversos grados de relevancia y formalización. Así, los procesos de comunicación formalizados con base en tratados (p.e: tradicional relación entre el Fondo y el comité de balanza de pagos de la OMC) coexisten con una pluralidad de procedimientos de comunicación formalizados en los nuevos acuerdos así como otras menos formalizadas o institucionalizadas. La

21. Doc. WT/L/194/Add.1. *Declaración del Director General sobre consultas y coherencia*. Este grupo de funcionarios directivos tiene por misión reunirse con regularidad para estudiar y recomendar herramientas para lograr la coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial. Véase i.e Doc. WT/GC/13 *Informe del Director Gerente, el Presidente y el Director General sobre la coherencia* (19 de octubre de 1998).

22. Doc. WT/GC/W/68 *Acuerdos entre la OMC y el FMI y el Banco Mundial. Informe del Director General sobre la aplicación de los Acuerdos* (13 de noviembre de 1997), párrafos 2 y 7.

23. Este tipo de visiones holísticas de las funciones de las instituciones que componen el sistema Bretton Woods aparecen con frecuencia, en torno a la voz “economía” o más precisamente, “economía internacional”. El propio Peter Sutherland, por ejemplo, sostenía respecto a la creación de la OMC que estamos al borde de completar un auténtico *sistema de seguridad económica colectiva*. SUTHERLAND, P. D.: “Globalization and the Uruguay Round”, *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Jagdish Bhagwati y Mathias Hirsch (eds), Springer, 1998, p. 152.



mayor parte de la coordinación se realiza por medio de contactos directos entre funcionarios de operaciones²⁴. Hay, en este sentido, una alta actividad de consultas formales e informales, reuniones técnicas tripartitas y bilaterales del personal de estas instituciones para examinar cuestiones de interés común, coordinarse o evitar, asimismo, asesoramientos incompatibles. La comunicación y transmisión de información se lleva a cabo por muy diversos cauces. Así por ejemplo, el proceso de asesoramiento político del Fondo en materia de equilibrio de balanza de pagos tiene en consideración el asesoramiento del Banco en materia de reformas sectoriales y viceversa. Las propias misiones del Banco y el Fondo tienen instrucción de consultarse entre sí, así como con el personal de la OMC, con el objeto de evitar inconsistencias. Al tiempo, la Secretaría de la OMC, el personal del Fondo y el Banco están embarcados en consultas regulares de alto nivel. A esto se añaden los diversos foros formales de diálogo que promueven el intercambio de información entre estas organizaciones como las Reuniones anuales de las Juntas de Gobernadores del Fondo y el Banco, el Comité sobre la OMC del Directorio Ejecutivo del FMI, el Comité de Desarrollo, el Consejo General de la OMC o el propio grupo de trabajo de alto nivel sobre coherencia. Todas estas actividades y órganos coadyuvan a avanzar el objetivo de coordinación.

Este proceso no tiene sentido, sin embargo, sin coordinación interna a nivel inter-ministerial. La formulación de políticas coherentes empieza en casa. La propia Declaración de Coherencia reza en concreto al respecto: “La tarea de armonizar estas políticas recae principalmente en los gobiernos a nivel nacional, pero la coherencia de las políticas en el plano internacional es un elemento importante y valioso para acrecentar su eficacia en el ámbito nacional”. El asunto de la búsqueda de coherencia le recuerda a Ann Krueger un problema en gran medida antiguo: “los gobiernos, incapaces de reconciliar en casa sus intereses en conflicto, buscan que las organizaciones internacionales hagan el trabajo por ellos”. Los gobiernos son, como indica la primera subdirectora gerente del Fondo, los que han de alcanzar la coherencia en primer término; para que a continuación las organizaciones internacionales económicas sean las que la implementen. La falta de consenso entre estas entidades es lo que hace que las organizaciones internacionales pierdan efectividad: “pensar que los gobiernos pueden saltarse de alguna forma el paso crucial –alcanzar el consenso– y alcanzar la coherencia entre las direcciones de las

24. La Secretaría califica estos contactos como un “proceso descentralizado” que evita la burocracia y funciona “muy bien” tanto entre las organizaciones como dentro de ellas. Véase Doc. WT/TF/COH/S7 (29 de abril de 2003), párrafo 40.



organizaciones internacionales es hacerse ilusiones”²⁵. No le falta razón en esta afirmación. De hecho, los representantes de los miembros de las tres organizaciones tienen claro que el requisito previo para cualquier propósito de coherencia a escala mundial empieza con la coordinación entre los ministerios y agencias de gobierno a nivel interno. El problema, sin embargo, es otro: que suelen inclinarse a considerar que la coherencia se obtiene por el mero acuerdo y concurrencia de responsables políticos con competencias en áreas consideradas económicas (finanzas, comercio, etc.); algo que aparta del escenario de formación de consensos al resto de carteras con responsabilidad de gobierno. Este es uno de los grandes desafíos para la eficacia y coherencia de las políticas públicas internacionales; más aún cuando estas políticas públicas se articulan sobre un escenario en el que se erigen modelos de coordinación a la carta como el del Fondo, el Banco y la OMC. El fenómeno puede verse pues amplificado a escala internacional. El escenario permite crear al tiempo un segundo nivel de juego (foros y negociaciones internacionales) por medio del cual los ministerios y agencias con competencias económicas potencian su capacidad de decisión e incluso resuelven, en ocasiones, disputas inter-ministeriales domésticas dando el salto a la escena internacional; es decir, creando instituciones, derecho y regulación internacional especializada. Los casos del Fondo, el Banco y la OMC así como los propios procesos de coordinación trilateral y bilateral que están conformando entre sí son ejemplos que brillan a este respecto con luz propia.

3. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS MUNDIALES

La Ronda de Uruguay ha sido una oportunidad para impulsar la consolidación del proyecto de coordinación económica internacional ideado en Bretton Woods. Los informes de aplicación de los acuerdos OMC-Fondo y OMC-Banco muestran, en este sentido, la racionalidad que impulsa la creación de estos instrumentos y arquitectura conjunta. Los acuerdos negociados entre estas instituciones prevén así una regularidad en las consultas con miras a “lograr una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial”²⁶. Así, el primer informe conjunto de las tres organizaciones

25. Véase KRUEGER, Anne O.: *Achieving Greater Coherence in Global Decision-Making...* pp. 23-26 y pp. 28-29.

26. Doc. WT/GC/13.



sobre coherencia (1998) expone que dentro de sus “jurisdicciones respectivas”, las tres organizaciones comparten los objetivos de “facilitar la expansión del comercio internacional y contribuir así a la promoción y el mantenimiento de elevados niveles de empleo y de rentas reales así como a la utilización eficiente de los recursos de todos los miembros, sustentando de esta forma un crecimiento sostenible”²⁷. Por su parte, el anterior informe sobre coherencia del Director General (1997) indica que la búsqueda de coherencia en la formulación de las políticas a escala mundial es necesaria para “resolver así las dificultades que experimentan nuestros Miembros para aprovechar la totalidad de los beneficios de la globalización”²⁸. El esquema es claro. Esta formulación se sustenta sobre la creación de derecho inter-institucional (acuerdos entre instituciones internacionales); un campo legislativo instrumental para promover la coordinación entre instituciones internacionales. Los acuerdos son pues la primera respuesta al mandato ministerial de la OMC de alcanzar, cooperando con el Fondo y el Banco, una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial²⁹. El acuerdo OMC-Fondo se firma así el día de la apertura de la primera Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur. Este acuerdo formaliza y completa la tradicional colaboración bilateral entre estas organizaciones. Desde la época del GATT del 47 existen prácticas de cooperación y participación recíproca en diversos órganos y comités. Este instrumento legal incorpora un conjunto de prácticas institucionales emergentes que abordan desde cuestiones de información, comunicación e investigación hasta cuestiones legales y jurisdiccionales. El acuerdo otorga así estatuto de observador a ambas organizaciones en determinados órganos, formaliza canales de comunicación y promueve las consultas y el intercambio cruzado de información producida por ambas organizaciones. En este sentido, contempla una serie de obligaciones de información sobre decisiones del Fondo que tienen relevancia para el sistema multilateral

27. La aseveración continúa así: “[c]on la mundialización la necesidad de una coordinación más eficaz entre las políticas comerciales, financieras, macroeconómicas y de desarrollo se ha vuelto a la vez más evidente y más apremiante... Es evidente que ello requiere una cooperación más estrecha entre las instituciones multilaterales que desempeñan papeles esenciales en la formulación y aplicación de diferentes elementos del marco mundial de política económica”. Véase Doc. WT/GC/13.

28. El Director General de la OMC aventura en este informe su personal y reveladora acepción de “coherencia” indicando que cabe concebirla como iniciativas “para colaborar en la consecución armoniosa de nuestros objetivos comunes y complementarios”. Véase Doc. WT/GC/W/68, párrafo 2 y 16, respectivamente.

29. Este es el párrafo de entrada con que comienzan los preámbulos de ambos instrumentos: “[c]onsiderando la interacción cada vez mayor entre las políticas económicas de los distintos países que resulta de la globalización de los mercados”.



comercial³⁰. Asimismo, el acuerdo aborda el tradicional papel del Fondo en el marco del Comité de Balanza de Pagos haciendo permanente el acuerdo provisional contenido en un canje de notas de diciembre de 1994 entre el Fondo y el Presidente del antiguo Comité de restricciones a la importación del GATT (párrafo 4). El texto del acuerdo OMC-Fondo contiene también enunciados relativos a la jurisdicción del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Los representantes del Fondo en la negociación percibían posibles solapamientos y conflictos de jurisdicciones y esto les lleva a incluir el asunto en la negociación. Como resultado, y tras unas complejas negociaciones, el instrumento jurídico le otorga al FMI una presencia, si bien limitada, en los procedimientos del mecanismo³¹. El acuerdo dispone así que la OMC invitará al Fondo a que envíe a un miembro de su personal, en calidad de observador, a las reuniones del Órgano de Solución de Diferencias “cuando vayan a considerarse cuestiones de importancia jurisdiccional para el Fondo”.

El mecanismo de solución de diferencias constituye, en este sentido, una útil herramienta para promover la eficacia del derecho internacional y sus atributos institucionales son anhelados, como es comprensible, por otras organizaciones internacionales que aplican derecho contenido en tratados y cuentan con un diseño institucional menos efectivo. En este escenario, no obstante, el Fondo y, en menor medida el Banco, han sido las únicas instituciones internacionales con la capacidad política para obtener de la OMC leves concesiones en esta materia³². Así, la competencia atribuida al Fondo para informar sobre la compatibilidad de las medidas cambiarias adoptadas en el marco de la OMC (aceptación de conclusiones y constataciones de hecho) incluye también la presentación de datos e información en los procedimientos

30. El párrafo 3 del acuerdo preceptúa que el Fondo debe informar a la OMC de un conjunto de medidas relevantes para la aplicación del GATT y el AGCS: (a) medidas de aprobación de restricciones de pagos o transferencias por transacciones internacionales corrientes. (b) medidas de aprobación de regímenes cambiarios discriminatorios o prácticas de tipos de cambio múltiples y (c) solicitudes de adopción de medidas de control para evitar una salida considerable o continua de capital. La información sobre las medidas adoptadas por el FMI se contempla en los *informes y documentos de base conexos sobre las consultas del Artículo IV* que realiza el FMI conforme a su convenio constitutivo.

31. Véase Doc. WT/GC/M/5 *Consejo General, Acta de la Reunión*.

32. El interés político en torno a este mecanismo durante las negociaciones es patente: El texto del acuerdo llega incluso a contemplar de modo expreso la puesta a disposición del Fondo de los propios órdenes del día del Órgano de Solución de Diferencias. El párrafo 7 preceptúa en esta línea que la OMC pondrá a disposición del Fondo estos órdenes del día “al mismo tiempo que se distribuyan en la OMC”, de la misma que el Fondo hará con los órdenes del día de las reuniones de su Directorio Ejecutivo.



del mecanismo de solución de diferencias. Para ello se crea un procedimiento de comunicación con el Órgano de Solución de Diferencias. Se dispone así: “El Fondo informará por escrito al órgano competente de la OMC (incluidos los grupos especiales de solución de diferencias), que examine medidas cambiarias comprendidas en el ámbito de jurisdicción del Fondo de si tales medidas son compatibles con el Convenio Constitutivo del Fondo” (párrafo 8). El comentario adjunto de la Secretaría determina que, en virtud de esta disposición, “el Fondo está obligado a informar a cualquier órgano de la OMC que examine medidas cambiarias comprendidas en la jurisdicción del Fondo (incluidos los grupos especiales de solución de diferencias), de si tales medidas son compatibles con el Convenio Constitutivo del Fondo”³³. El comentario añade que las comunicaciones “tendrán carácter oficial en las actuaciones”, lo que puede implicar, por ejemplo, que “queden registradas” en los informes de los grupos especiales. El acuerdo preceptúa, además, que la OMC invitará al Fondo a enviar a un miembro de su personal a otras reuniones del Órgano de Solución de Diferencias y de otros órganos de la OMC con exclusión de los “grupos especiales de solución de diferencias”³⁴. Y añade que esta “invitación” la llevará a cabo la OMC, previa consulta entre su Secretaría y el personal del Fondo, cuando llegue a la conclusión de que dicha presencia “será de interés especial común para ambas organizaciones” (párrafo 6).

Por último, el acuerdo dispone que el Director General de la OMC y el Director Gerente del Fondo “acordarán el procedimiento de colaboración adecuados [sobre]... los intercambios de opiniones sobre cuestiones de jurisdicción y de política general” a efectos de asegurar la cooperación entre las dos instituciones (párrafo 9). Al tiempo se contempla la promoción general de la comunicación inter-institucional: “cada organización podrá comunicar por escrito a la otra organización o a cualesquiera de sus órganos (excepto los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC), sus opiniones sobre cuestiones de interés mutuo (incluidas las de jurisdicción) y esas opiniones formarán parte del expediente oficial de dichos órganos”. Según indica el comentario adjunto: “si bien esas comunicaciones pueden abarcar todas las cuestiones, en la práctica se espera que se utilicen exclusivamente para fines

33. El acuerdo adjunta un anexo con comentarios convenidos entre ambas organizaciones: *Comentarios convenidos sobre el Acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio*. Véase Doc. WT/GC/W/43 *Acuerdos de la OMC con el Fondo y el Banco* (4 de noviembre de 1996), párrafo 14.

34. El término comprende “los grupos especiales, los árbitros y el Órgano de Apelación... y cualesquiera otros órganos de composición restringida que se constituyan para resolver diferencias” según determina el acuerdo.

de comunicar opiniones sobre cuestiones importantes de política general y/o jurisdicción” (párrafo 8). A esto hay que añadir que, junto a este mecanismo formal, el acuerdo erige un mecanismo informal de consultas entre Secretarías para evitar o amortiguar posibles conflictos y antinomias (“incompatibilidades”). Así, el personal del Fondo y la Secretaría de la OMC celebrarán consultas “sobre las cuestiones de posible incompatibilidad entre las medidas examinadas con un miembro común y las obligaciones que impone el acuerdo sobre la OMC o el convenio constitutivo del Fondo”³⁵.

Por su parte, el acuerdo OMC-Banco guarda estructura y contenidos similares al anterior si bien tiene un alcance legal menor. Contempla un mecanismo de consultas e intercambio de información entre el Banco Mundial y la OMC sobre cuestiones de interés común y prevé la condición de observador en determinados órganos. El acuerdo estipula así que se invitará a la Secretaría de la OMC a las reuniones de los Directivos Ejecutivos en que se traten “cuestiones de política comercial general o regional, incluida la formulación de las políticas del Banco Mundial sobre asuntos comerciales” (párrafo 4). Al tiempo, el Presidente del Banco Mundial “recomendará invitar” a que la Secretaría de la OMC envíe un observador cuando las consultas entre el personal del Banco y la Secretaría de la OMC concluyan que una reunión de los Directivos Ejecutivos examinará “cuestiones de interés especial común para ambas organizaciones”. Añade a continuación que la OMC, por su parte, invitará al Banco Mundial a que envíe un observador a las reuniones de la generalidad de sus órganos cuando entiendan que estos examinarán “cuestiones de interés especial común para ambas organizaciones”, con exclusión del Órgano de Solución de Diferencias, los grupos especiales y el Órgano de Apelación (párrafo 5).

Las relaciones y la distribución de jurisdicción entre estas instituciones son, no obstante, una cuestión compleja. Así, por ejemplo, tras la creación de la OMC, el caso *India-Productos Agrícola*³⁶ muestra con claridad los pro-

35. El comentario adjunto puntualiza asimismo que la información de retorno “no constituirá una declaración autorizada de las opiniones de la organización y por tanto no será vinculante”. Véase Doc. WT/GC/W/43, párrafo 10.

36. La diferencia se origina por una demanda de EEUU en 1999 contra India por imponer restricciones cuantitativas sobre productos agrícolas, textiles e industriales (vulneración del artículo XI(1) y XVIII(11) del GATT). India alegaba en su defensa que las medidas adoptadas eran aplicadas para mantener su balanza de pagos (artículo XVIII (Sección B) del GATT). La decisión del grupo especial así como la del Órgano de Apelación sostuvieron, con diferente argumentación, que las restricciones no estaban justificadas conforme al derecho de la OMC. Véase WT/DS90/R (6 de abril de 1999) y WT/DS90/AB/R, *India-Restricciones Cuantitativas a la Importación de Productos Agrícolas, Textiles e Industriales* (23 de agosto de 1999).



blemas de relación legal entre el Fondo y la OMC al resolver una diferencia relativa a medidas adoptadas por razón de balanza de pagos. Uno de los asuntos centrales que aborda el proceso es el grado de deferencia que los grupos especiales deben otorgar a la información que provee el Fondo a efectos de cumplir con la obligación de “evaluación objetiva” del asunto (artículo 11 del Entendimiento de Solución de Diferencias)³⁷. El Órgano de Apelación aborda la cuestión recordando que el artículo XV.2 “obliga, no sólo al Comité de Balanza de Pagos y al Consejo General, sino también a los grupos especiales, a aceptar las conclusiones y determinaciones del FMI sobre las cuestiones indicadas en esa disposición”³⁸. Concluye a este respecto que el grupo especial ha cumplido con esta obligación dado que no se limitó a aceptar las opiniones del Fondo sino que “realizó una evaluación crítica de esas opiniones y tuvo en cuenta además otros datos y opiniones para llegar a sus conclusiones”³⁹. Más adelante, el Órgano de Apelación, vuelve sobre sus pasos y opta por abstenerse de pronunciarse al respecto al ser una constatación que no era objeto de apelación⁴⁰. El Órgano de Apelación se distancia con ello de la concesión de un ‘efecto directo’ a las determinaciones del Fondo dentro de los procedimientos de solución de diferencias y, por tanto, dentro del derecho de la OMC⁴¹. Es claro que los efectos de las disposiciones relativas al Fondo

37. El artículo 11 dispone que todo grupo especial debe realizar una “evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos”. El caso aborda en relación con este punto, tras alegaciones de India, si los grupos especiales están obligados a aceptar como concluyente la determinación de los hechos en materia de balanza de pagos realizada por el Fondo conforme al artículo XV.2 del GATT (disminución “importante” de reservas monetarias). En este sentido, el grupo especial procesó las detenidas argumentaciones de las partes respecto a la obligatoriedad de (1) consultar al Fondo y (2) considerar como concluyentes diversas determinaciones del Fondo conforme al artículo XV.2 del GATT. No obstante, sostuvo que no consideraba necesario adoptar una decisión sobre la cuestión: “en las circunstancias de este caso aceptamos ciertas evaluaciones del FMI. Sin embargo, a este respecto señalamos que, estén incluidos o no los grupos especiales en lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XV, este grupo especial tiene la obligación de evaluar objetivamente los hechos del caso y, con arreglo al artículo 11 del ESD, la conformidad de las medidas de la India en cuestión con el GATT de 1994, incorporado en el Acuerdo sobre la OMC”. Véase Doc. WT/DS90/R, párrafo 5.13, Véase Doc. WT/DS90/AB/R, párrafo 50 y véase comentario del caso en SIEGEL, D. E.: “Legal Aspects of the IMF/WTO relationship... pp. 576-584.

38. Véase Doc. WT/DS90/AB/R, párrafo 77.

39. Véase Doc. WT/DS90/AB/R, párrafo 149.

40. Véase Doc. WT/DS90/AB/R, párrafo 152.

41. Para Tarullo cabe pensar que los grupos especiales y el Órgano de Apelación se puedan ver presionados para realizar evaluaciones objetivas sobre las determinaciones del Fondo (p.e: argumentos como el realizado por India en este caso). Por ello queda abierta la posibilidad de que los grupos especiales y el Órgano de Apelación se desvíen en el futuro de las disposiciones que atribuyen relevancia a las determina-

en el derecho de la OMC son abordados con cautela; ya sea por mera prudencia política, por preservar competencias jurisdiccionales, o por ambas razones como parece probable⁴². La decisión en apelación adopta, en cualquier caso, una solución final conforme con las determinaciones del Fondo. No obstante, señala un campo de potencial fricción y conflicto. Una estrategia preventiva de coordinación y trabajo conjunto entre la Secretaría de la OMC y el personal del Fondo (p.e: trabajos de análisis conjunto), pudiera contribuir a elaborar soluciones coordinadas⁴³. Lo que dice y deja de decir el Órgano de Apelación muestra el peso latente de las cuestiones de jurisdicción en las relaciones entre estas instituciones.

La coordinación de jurisdicciones es una cuestión legal de especial importancia que, en ausencia de procedimientos internacionales para hacerla efectiva, debe ser subsanada a través de técnicas alternativas. No hay un procedimiento ni un foro habilitado para solventar los posibles conflictos entre el derecho de la OMC y el convenio constitutivo del Fondo y/o sus actos derivados. Existen algunas cláusulas de conflicto de manufactura genérica que son poco operativas y sufren el defecto adicional de carecer de la posibilidad de adjudicación neutral por una tercera institución o tribunal. En este sentido, el modelo de coordinación erigido por estas tres organizaciones muestra que

ciones del Fondo en casos de balanza de pagos. Véase TARULLO, D. K.: "The Relationship of WTO Obligations to other international agreements", *New Directions in International Economic Law—Essays in Honour of John H. Jackson* en M. Bronckers y R. Quick (eds), Kluwer Law International, The Hague, 2000, pp. 168-171. El Fondo ha realizado en el pasado interpretaciones del concepto de "restricciones" en su propio tratado constitutivo (sección 2(a) del artículo VIII, y artículo XXX(d)) teniendo en cuenta, aun sin llevar a cabo consultas, que determinadas restricciones están bajo la jurisdicción del GATT. GOLD, J.: *Interpretation: The IMF and International Law...* p. 415.

42. Para un conjunto de argumentaciones sobre la obligatoriedad o no obligatoriedad de las determinaciones del Fondo en el procedimiento del mecanismo de solución de diferencias consúltese el estudio de Rutsel Silvestre (evaluando la carga de la prueba). Véase RUTSEL SILVESTRE, M.: "Presumptions and Burden of Proof in World Trade Law", 14 *Journal of International Arbitration*, 1997, pp.71-74.

43. De hecho, el Fondo tiene un interés especial en participar en los debates de Doha en relación con sus competencias en el artículo XV.2 del GATT. En este sentido, el Programa de trabajo de Doha sobre cuestiones relativas a la aplicación aborda los criterios para la evaluación de la adecuación de las reservas y la justificación para adoptar restricciones del comercio (Doc. JOB(01)/152/Rev. 1 y Doc. WT/BOP/R/66). El Fondo ha colaborado con la Secretaría de la OMC en la elaboración del material de antecedentes. Como resultado, se planteó la necesidad de alinear los criterios de evaluación de la adecuación de las reservas del Comité con las directrices para la gestión de tipos de cambio del FMI (riesgos financieros asociados a la deuda externa y la volatilidad de su cuenta de capital). Sobre el trato dado a las "reservas monetarias" y a la "suficiencia de las reservas" véase Doc. WT/TF/COH/S/2 y Doc. WT/BOP/W/21).



las relaciones entre instituciones no pueden regirse, de forma práctica y regular, por medio de las normas de conflicto del derecho internacional público. El marco de socialización y diálogo conformado por estas organizaciones es una eficiente vía para resolver de modo informal cuestiones de jurisdicción o inhibir el afloramiento de posibles conflictos. No obstante, el riesgo de antinomia, en sí, es inevitable⁴⁴. La existencia de modelos de coordinación interinstitucional más o menos avanzados no cierra la posibilidad del conflicto (conflicto de tratados o jurisdicción que se deriva de ellos). Las organizaciones internacionales tienden a operar aplicando normas propias, contenidas en sus tratados o en derecho derivado, y estas normas pueden no ser compatibles entre sí, como muestra la práctica del derecho internacional. Pueden surgir por tanto (1) conflictos de primer grado: conflictos horizontales entre las normas de estos tratados (*A—B*); (2) conflictos de segundo grado: conflictos horizontales entre actos y medidas derivados de los tratados que tutelan estas organizaciones (*a—b*) y (3) conflictos híbridos: conflictos entre un tratado que tutela una de estas organizaciones y actos y medidas derivados del tratado de otra (*A—b* o *a—B*)⁴⁵. Así pues, al no existir procedimientos habilitados para cubrir la contingencia del conflicto, las tareas de coordinación que las instituciones internacionales desarrollan a través de la comunicación, el diálogo y la diplomacia tienen una función esencial que cumplir.

Los mecanismos de coordinación entre instituciones internacionales no pueden, por tanto, eliminar el surgimiento de conflictos pero si inhibirlo o mitigarlos. En este sentido, crean marcos de socialización y diálogo que amortiguan fricciones y tensiones entre instituciones y facilitan la solución consensuada de conflictos. En esencia, el reto básico en este campo son aquellas materias complejas que siendo competencia jurisdiccional de una organización internacional se encuentran al tiempo en *zonas de área gris* o zonas de jurisdicción concurrente con otras organizaciones. Esto es algo relativamente común en el conjunto de tratados constitutivos de organizaciones internacio-

44. Los conflictos y cuestiones de jurisdicción han tenido presencia en la experiencia colectiva de las tres instituciones analizadas. En relación con los problemas de jurisdicción entre el Fondo y el GATT en el campo de las restricciones comerciales en materia de balanza de pagos y la toma en consideración por parte del Fondo de la jurisdicción del GATT a la hora de interpretar la suya propia véase GOLD, J.: *Interpretation: The IMF and International Law...* pp. 354-359, pp. 425-431 y pp. 451-481.

45. Para un caso interesante en que se discuten las relaciones entre programas de ajuste y derecho de la OMC véase el Doc. WT/DS56/AB/R, *Argentina-Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos* (27 de marzo de 1998). Véase comentario del caso en SIEGEL, D. E.: "Legal Aspects of the IMF/WTO relationship...", pp. 572-576.

nales en vigor. Algo de luz podría aportarse a la delimitación de estas zonas, no obstante, por medio de la elaboración de tablas de comparaciones analíticas, partiendo del universo de cláusulas sobre funciones y fines de las organizaciones internacionales (y/o de cláusulas sobre objeto y fines de sus tratados constitutivos). Es importante apuntar en cualquier caso que, hoy en día, la gestión de los asuntos públicos por medio del derecho y la regulación se enfrenta a una creciente complejidad que multiplicará de forma inevitable este tipo de solapamientos de jurisdicción tanto a escala inter-estatal como entre instituciones internacionales. Vivimos en un mundo de jurisdicciones interdependientes. En este sentido, el perímetro de las competencias exclusivas se reduce en favor de esquemas en que la responsabilidad principal o primaria de cada organización es complementada por la responsabilidad accesoria o secundaria de otras organizaciones internacionales (competencias compartidas). El escenario político en el que nos encontramos es un escenario de intereses comunes, mandatos solapados y funciones complementarias. La transversalidad que afecta a la mayoría de asuntos de gestión pública impulsa este fenómeno. Uno de los campos relevantes, por ejemplo, en que delimitar y definir cuestiones de jurisdicción son los movimientos internacionales de capitales. La convertibilidad de la cuenta de capital es, en este sentido, uno de los grandes segmentos de transacciones de la economía internacional que, tras la debacle del Acuerdo Multilateral de Inversiones de la OCDE, interesan tanto al Fondo como a la OMC (asignación, reasignación jurisdiccional y jurisdicciones concurrentes)⁴⁶. El interés concurrente en este campo tanto del Fondo

46. El Comité Interino del Fondo recomendó en 1997 realizar una enmienda a los artículos del convenio constitutivo para incluir en sus competencias la liberalización de los movimientos de capitales. La crisis asiática puso en suspenso el proyecto al demostrar el vínculo entre liberalización de la cuenta de capital y aumento de vulnerabilidad de las economías nacionales. Es probable, en cualquier caso, que este proyecto controvertido sea reactivado, en este u otro foro, con una aproximación regulatoria que (en paralelo a la liberalización de los servicios financieros basada en la reforma del sector financiero y en regulaciones de prudencia) gestione y promueva una secuencia de medidas de liberalización de la cuenta de capital empleando herramientas de supervisión para la anticipación de crisis. A efectos de otorgar jurisdicción al Fondo sería necesario eliminar, en principio, el artículo VI, sección 3 (control de las transferencias de capital) y enmendar el VIII (obligaciones generales de los países miembros) para incluir competencias en materia de liberalización de la cuenta de capital. Para dos estudios de especial interés desde la experiencia del departamento legal del Fondo véase, respectivamente, GOLD, J.: *International Capital Movements Under the Law of the International Monetary Fund*, IMF Pamphlet Series No. 21, Washington D.C., 1977 y GIANVITI, F.: *The IMF and the liberalization of capital markets*. 19 *Houston Journal of International Law*, 1997, pp. 773-783. Véase, asimismo, CRAWFORD LICHTENSTEIN, C.: "International Jurisdiction over International Capital Flows and the Role of the IMF: Plus ça Change...", *International Monetary Law. Issues for the New Millennium*, Mario Giovanoli (ed), Oxford University Press, 2000, Oxford, pp. 61-80.



como de la OMC debería abordarse con cautela ya que existen puntos de conexión⁴⁷. Sucede de igual forma con el vínculo entre la liberalización del comercio de servicios financieros y la liberalización de las cuentas de capital. Al tiempo, las negociaciones de acceso al mercado de Doha sobre servicios financieros y las normas del AGCS conectan con actividades del Fondo como la promoción de la estabilidad financiera y el asesoramiento sobre políticas⁴⁸. Por si fuera poco, las relaciones entre comercio y estabilidad de tipos de cambio son otro campo en que el Fondo y la OMC deben mantener un punto de equilibrio jurisdiccional (p.e: medidas de devaluación derivadas de programas del Fondo que pueden afectar negativamente a las transacciones comerciales de terceros)⁴⁹. En definitiva, la superposición y complementariedad de man-

Para un estudio reciente sobre pros y contras de la asunción de jurisdicción por parte del Fondo en materia de liberalización de la cuenta de capital, véase IRWIN, G, GILBERT, C. L y VINES, D.: "How should the IMF view capital controls?", *The IMF and its Critics: Reform of the Global Financial Architecture*, David Vines y Christopher L.Gilbert (eds), Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 181-206.

47. Nótese que inevitablemente las normas del AMIRC (Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio), y el AGCS, de la misma forma que el propio GATT, tienen puntos de conexión con los movimientos de capitales. En este sentido, por citar un ejemplo reciente, es interesante apuntar que durante las negociaciones de la Ronda de Doha, algunos países en desarrollo han mantenido una posición a favor del empleo de restricciones comerciales por motivos de balanza de pagos en casos de crisis de cuenta de capital. El Fondo ha intervenido y sostenido la posición, a través de una nota de apoyo en respuesta a consultas con la OMC, de que sólo en situaciones *extremas* de crisis de cuenta corriente podría recurrirse a estas medidas (bajo la forma de un arancel uniforme temporal sobre todas las importaciones). Véase Doc. WT/TF/COH/13, *Restricciones comerciales por motivos de balanza de pagos, Comunicación del Fondo Monetario Internacional* (14 de febrero de 2003). La participación de las economías nacionales en los mercados internacionales de capitales desvirtúa esta herramienta y afecta aún más las asunciones de estas normas y procedimientos del GATT, al aumentar el influjo de la cuenta de capital sobre la situación de las balanzas de pagos (p.e: crisis financieras asiáticas). En este sentido, las restricciones comerciales no son herramientas adecuadas para abordar y corregir los desequilibrios de balanza de pagos resultantes de incidentes y acontecimientos relacionados con las cuentas de capital. Sobre estas cuestiones y la evaluación de la suficiencia del nivel de reservas monetarias véase Doc. WT/TF/COH/S/2, *Trato dado a las "reservas monetarias" en las consultas celebradas en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC, Nota de la Secretaría* (18 de junio de 1999).

48. El AGCS y sus Listas de compromisos muestran claramente esta interacción. Así por ejemplo, la cláusula de prudencia del Anexo sobre Servicios Financieros del AGCS, que habilita a los Estados miembros para adoptar medidas de restricción sobre servicios financieros con el objeto de salvaguardar la integridad de sus sistemas financieros, confluye e interactúa con programas del Fondo y con sus actividades de vigilancia y asistencia técnica en materia de prácticas sobre normas de prudencia y supervisión, políticas de fortalecimiento del sector financiero y estabilidad financiera internacional.

49. La estabilidad de los tipos de cambio es crítica para el comercio internacional. La superación de las crisis financieras de finales de los años 90 se abordó con

datos, competencias y funciones hace necesaria e inevitable, en primer término, la potenciación de la coordinación de actividades entre organizaciones internacionales. No obstante, algunas cuestiones de jurisdicción serán demasiado controvertidas como para resolverse por esta vía y, por tanto, hay al tiempo una necesidad de innovación en el diseño técnico y refinamiento de herramientas para la coordinación de jurisdicciones. En este sentido, la coordinación entre instituciones internacionales promueve en ocasiones, en su más alto estadio, la negociación y redacción de derecho internacional (derecho internacional inter-institucional). Esto genera escenarios y niveles de juego en torno a cuestiones de jurisdicción que pueden ser útiles para corregir fricciones derivadas de jurisdicciones concurrentes. Las ya apuntadas negociaciones sobre el mecanismo de solución de diferencias de la OMC en el acuerdo OMC-Fondo son un caso adecuado de estudio a este respecto. El acuerdo concede al Fondo, tras un delicado proceso de negociación, un estatus especial mínimo dentro de la estructura procesal del mecanismo⁵⁰. El caso muestra, en este sentido, cómo estos procesos legislativos inter-institucionales pueden ser empleados por las instituciones para incidir en asuntos de jurisdicción⁵¹. La

importantes devaluaciones (derivadas de programas del Fondo), que algunos miembros de la OMC consideran "comercio desleal". Este es un campo sobre el que ambas instituciones deben dialogar y trabajar. La reunión del Consejo General sobre coherencia de 2003 cuenta con una intervención del representante de Corea que explica con implicada e ilustrativa claridad la situación resultante. Véase WT/GC/M/79, *La coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial*. Acta de la Reunión (25 de junio de 2003), párrafos 74-81. Las Partes Contratantes del GATT solicitaron en la Ronda de Uruguay un informe al Fondo sobre los efectos de la volatilidad de los tipos de cambio en el comercio internacional. Véase *Exchange Rate Volatility and World Trade*. Occasional Paper 28. International Monetary Fund, 1984.

50. Véase JACKSON, J. H.: *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*, Chatman House Papers, 1998, p. 53 y pp. 101-104.

51. Esta posibilidad es algo que debían tener claro los negociadores del Fondo cuando asignaron recursos durante la negociación a obtener un aumento de presencia en las operaciones de un mecanismo de solución de diferencias. Sorprende al tiempo, por cierto, porque el Fondo es reticente, ya desde su creación, a la presencia del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) en sus propias operaciones. Es más, las disposiciones del propio acuerdo entre el Fondo y Naciones Unidas excluyen de la jurisdicción del TIJ, de forma indicativa, los asuntos jurídicos relativos a la relación del Fondo con Naciones Unidas u otros organismos especializados. Este acuerdo de 15 de noviembre de 1947 atribuye al Fondo el carácter de organismo especializado y le autoriza, por medio de su artículo VIII, a solicitar opiniones consultivas sobre cuestiones relativas a su actividad. El texto del acuerdo excluye de forma expresa, sin embargo, las cuestiones referentes a relaciones entre estas instituciones. A esto se añade que el Fondo no ha solicitado opinión consultiva alguna hasta la fecha. La explicación que daba Joseph Gold a este comportamiento institucional es que el Fondo no está por la labor de que sus interpretaciones autorizadas (artículo XXIX del convenio constitutivo) pierdan margen de maniobra y que, si bien las opiniones consultivas carecen de vinculatoriedad *per se*, podrían terminar teniéndola en términos prácticos. En palabras de quien fuera Consejero Jurídico del Fondo (1960-1979), todas las interpretaciones



creación de tratados entre organizaciones internacionales pudiera ser útil en el futuro, en este sentido, para solucionar cuestiones sobre jurisdicciones internacionales concurrentes y asignar o reasignar, en cierta medida, fragmentos de poder público internacional⁵².

4. UN PROCESO DE CONVERGENCIA REGULATORIA

Los procesos de coordinación desarrollados para operar de forma conjunta en torno a jurisdicciones concurrentes producen fenómenos (puntuales, temporales o permanentes) de convergencia regulatoria. Este es el caso, entre otros, de la OMC, el Fondo y el Banco. Las *políticas públicas internacionales* de coordinación de estas instituciones generan, en este sentido, un proceso de convergencia regulatoria dirigido a abrir mercado y a mantener su apertura. El valor maestro es la internacionalización y liberalización de la economía. La coordinación del Fondo y el Banco con la OMC permite, en particular, que las dos primeras colaboren por medio de diversas técnicas, y de forma complementaria, al fortalecimiento de la liberalización mundial del comercio. En este sentido, el proceso de convergencia regulatoria se ve alimentado por dos

autorizadas de esta institución han compartido un rasgo común: “de una forma u otra, todas han sido ventajosas para el Fondo. Han extendido sus poderes, protegido sus intereses, o incrementado su impacto”. Véase GOLD, J.: *Interpretation: The IMF and International Law*, Kluwer Law International, London, 1996, p. 90 y p. 244. Para un análisis de la incidencia de Joseph Gold en el fortalecimiento del derecho internacional monetario y la legalización del régimen del FMI véase ZAMORA, S.: “Sir Joseph Gold and the Development of International Monetary Law”, *Festschrift in Honor of Sir Joseph Gold*, W. Ebke y J. Norton (eds), Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 1990, pp. 439-458.

52. Nótese que, en cualquier caso, estos procesos pueden tener altos costes de oportunidad si no se gestionan de forma adecuada. Las propias concesiones en las negociaciones del acuerdo Fondo-OMC produjeron destacadas y relevantes tensiones en el Consejo General de la OMC. Estas terminaron desembocando en la elaboración de una Decisión que reglamenta de forma pormenorizada el acceso del Fondo al Órgano de Solución de Diferencias y su comunicación con los grupos especiales. Es más, el Director General llegó a realizar varias intervenciones al respecto incluida una declaración oficial sobre el asunto para “responder a las inquietudes de los miembros”. Véase Doc. WT/L/194 (18 de noviembre de 1996) y Doc. WT/L/194/Add.1 *Acuerdo entre la OMC y el FMI y el Banco Mundial. Addendum. Declaración del Director General sobre consultas y coherencia* (18 de noviembre de 1996). Al tiempo, el Consejo General ha autorizado a su presidente a realizar reuniones informales sobre coherencia a solicitud del Director General o las delegaciones. Este mecanismo responde al objeto de “tener en cuenta los intereses e inquietudes de los Miembros en los contactos de la Secretaría con el FMI y el Banco Mundial” y permite llevar cabo reuniones extraordinarias dedicadas al examen de cuestiones relacionadas. Véase Doc. WT/GC/M/35 (30 de marzo de 1999) y Doc. WT/GC/W/140 (3 de febrero de 1999).

tipos básicos de herramientas de regulación, cuya base es el derecho internacional, y que operan sobre la *asistencia financiera* (Fondo/Banco) y el *acceso a mercado* (OMC):

1. La asistencia financiera del Fondo y el Banco, por un lado, produce regulación por medio de las diversas formas de condicionalidad que introduce en sus programas. La condicionalidad imprime importantes efectos de activación o inhibición en la formulación de *políticas públicas nacionales*⁵³. La administración de estos programas teje un denso conjunto de estímulos y puntos de presión en las políticas nacionales de los países prestatarios. Estas dos organizaciones evitan imponer formalmente condicionalidades cruzadas conforme al párrafo 5 de la Declaración sobre Coherencia en relación con el derecho de la OMC⁵⁴. Entre las medidas de liberalización comercial que promueven figuran las denominadas “medidas autónomas de liberalización del comercio”.

2. La OMC administra, por otro lado, una poderosa herramienta de regulación: el ‘acceso a mercado’. Es, en definitiva, la puerta de acceso al mercado

53. La herramienta de la condicionalidad es una creación propia del Fondo con una base legal imprecisa en el convenio constitutivo. Véase artículo V, sección 3.a (condiciones que regulan el uso de los recursos generales del Fondo): “El Fondo adoptará normas acerca del uso de sus recursos generales, incluso sobre los acuerdos de derecho de giro u otros acuerdos semejantes, y podrá adoptar normas especiales referentes a problemas específicos de balanza de pagos que ayuden a los países miembros a resolverlos de modo compatible con las disposiciones de este Convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo”. El primer instrumento que la regula e indica los principios que rigen el empleo de los recursos es una Decisión de 2 de mayo de 1979 (Directrices sobre Condicionalidad) del Directorio Ejecutivo. Para una monografía académica sobre la condicionalidad del Fondo desde la óptica legal internacional véase DENTERS, E.: *Law and Policy of IMF Conditionality*, Kluwer Law International, 1996. Para un trabajo crítico reciente elaborado desde el programa de análisis del G24 véase BUIRA, A.: “An analysis of IMF conditionality”, *Challenges to the World Bank and IMF. Developing Countries Perspectives*, Ariel Buirra (ed), Anthem Press, 2003.

54. El Fondo cuenta con diversos servicios de acceso a financiación que emplean la herramienta de la condicionalidad. Los tradicionales Acuerdos de Derecho de Giro y el Servicio Ampliado del Fondo (SAF-EFF 1974) para disfunciones de balanza de pagos conviven así con otros nuevos vehículos de acceso a financiación con sus diferentes condiciones de préstamo que el Fondo va ideando y reformando: (1) Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP/PRGF 1999), que sustituye al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE/ESAF 1987); (2) el Mecanismo de Asistencia de Emergencia (1995); Servicio de Complementación de Reservas (SCR/SRF 1997) y el Servicio de Financiación Compensatoria (SFC/CCF 1963). Todos estos servicios excepto el SCLP y el Mecanismo de Asistencia de Emergencia operan por medio de préstamos no concesionarios (con *tasas de cargos* a precio de mercado). Para una visión de conjunto véase *Review of Fund Facilities—Preliminary Considerations*, Policy Development and Review Department, International Monetary Fund, (2 de marzo de 2000) y para las decisiones del Directorio Ejecutivo sobre reforma de servicios no concesionarios véase *Review of Fund Facilities—Decisions*, Legal, Policy Development and Review, and Treasurers Departments, (28 de noviembre de 2000).



multilateral de mercancías y servicios. Este mercado opera por medio de un foro multilateral de negociaciones comerciales permanente (relativamente efectivo hasta la fecha), y está regulado por un conjunto amplio de normas legales en cuyo vértice se erige un mecanismo de adjudicación que autoriza sanciones comerciales. Por ello, los mecanismos que garantizan, amplían, reducen o deniegan el acceso a mercado en esta organización constituyen una eficaz herramienta que activa e inhibe *políticas públicas nacionales* en paralelo a las herramientas de regulación del Fondo y el Banco.

Estas diferentes herramientas de regulación convergen a través de la coordinación y generan eficacias reforzadas al aumentar los estímulos y puntos de presión sobre las políticas nacionales. La asistencia financiera del Banco y el Fondo impone obligaciones respaldadas por denegación de préstamos y las reglas de la OMC imponen obligaciones respaldadas por denegación de acceso a mercado. Desde una perspectiva técnica, las dos herramientas de regulación se construyen por medio de enunciados normativos de diferente ductilidad. Así, las herramientas del Fondo y el Banco emplean enunciados normativos contenidos en programas (derivados de sus tratados constitutivos), y se encuentran respaldados por la denegación o suspensión de asistencia financiera. Las herramientas de la OMC, por su parte, operan por medio de enunciados normativos contenidos en tratados y se encuentran respaldados por la compensación o suspensión de concesiones comerciales. En definitiva, el grado de eficacia agregada de estas instituciones se beneficia, por tanto, de dos sistemas de incentivos alineados en paralelo por medio de mecanismos, técnicas y recursos para la coordinación. Sin entrar en las diferencias de aproximación del Fondo y el Banco con la OMC y sus implicaciones, es claro que los dos tipos de herramientas de regulación que emplean ponen “músculos” al esqueleto de un proceso de convergencia regulatoria orientado a promover la liberalización. En este sentido, el conjunto resultante de obligaciones sustantivas basadas en programas de asistencia financiera derivados de tratados (normas de relativa temporalidad), y en obligaciones contenidas en tratados (normas de relativa permanencia), crean un “circuito cerrado” que promueve la liberalización⁵⁵. El poder público internacional que detentan

55. Este circuito retroalimenta indirectamente la asunción de nuevas obligaciones, la negociación de nuevas normas y la firma de tratados. La propia adhesión a instituciones en la membresía cruzada GATT-Fondo y Banco-Fondo es el primer ejemplo que, además, sugiere la idea de “regímenes combinados”. El Banco y el Fondo son instituciones hermanas que fueron diseñadas para operar de forma conjunta y complementaria. Así, la membresía en el Banco es dependiente de la membresía del Fondo (artículo VI sección 3 del convenio constitutivo), de la misma forma que los Miembros de la OMC han de ser miembros del Fondo o, en su defecto, concertar un acuerdo especial de cambio (artículo XV.6 del GATT).

estas tres organizaciones coordinadas en la arquitectura institucional global (poder financiero y poder de mercado), no puede menos que aumentar bajo este esquema de trabajo. El nodo o nodos centrales de este proceso parten de la triada Fondo-Banco-OMC. Las relaciones entre los vértices (Fondo-Banco, Banco-OMC, OMC-Fondo), tienen diferente recorrido. En este sentido, el grado de firmeza de las relaciones bilaterales entre las tres organizaciones es diferente, por motivos históricos y culturales pero también de funcionalidad y oportunidad. La relación Fondo-Banco ha tenido así una mayor dinamicidad e intensidad por razones prácticas: los gobiernos que lideran las sociedades desarrolladas disponen de mayor autonomía y márgenes de discrecionalidad dentro de las estructuras de las dos instituciones hermanas (derechos de voto), que dentro de las estructuras de toma de decisiones colectivas de la OMC (regla del consenso)⁵⁶. Este esquema de trabajo de minorías con poder se impulsa a través de foros como el G7/8 y grupos y clubes relacionados⁵⁷. En paralelo, una serie de agencias reguladoras internacionales en órbita colaboran y dan asistencia al proceso⁵⁸. El resultado es la exportación intensiva de modelos e instituciones económicas y transplantes legales bajo una serie de

56. La práctica del ejercicio de poder dentro del Fondo, por ejemplo, demuestra con claridad cómo el peso político central lo ejerce EEUU seguido a distancia de un conjunto de Estados europeos atados a débiles mecanismos de coordinación (relaciones exteriores de la Unión Económica y Monetaria) y deficientes mecanismos de imbricación dentro de esta institución. Para un completo análisis de la distribución de competencias de la Comunidad Europea y los países de la zona Euro, su imbricación en el sistema monetario internacional y las repercusiones resultantes véase LÓPEZ ESCUDERO, M.: *El Euro y el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004.

57. Véase *Ficha Técnica-Guía sobre los Comités, Grupos y Clubes*, Fondo Monetario Internacional (27 de agosto de 2004) y LÓPEZ ESCUDERO, M.: *El Euro y el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 100-116.

58. Destacan el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO-*International Organization of Securities Commissions*), la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS-*International Association of Insurance Supervisors*), la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad (IASB-*International Accounting Standards Board*), la Federación Internacional de Contables (IFAC-*International Federation of Accountants*) o el Foro de Estabilidad Financiera, entre otras. Este último es una muestra muy completa del tipo de artefacto inter-institucional que esos procesos promueven a través de la interacción y partenariado colectivo entre instituciones y agencias reguladoras internacionales. Véase p.e WALKER, G.: "A New International Architecture and the Financial Stability Forum", *The Reform of the International Financial Architecture*, Rosa M. Lastra (ed), Kluwer Law International, London, 2001, pp. 119-154. Paul Stephan acuña la denominación de *nuevo derecho internacional* para referirse a un fenómeno jurídico y regulatoria que trasciende lo que tradicionalmente entendemos como derecho internacional público para ampliarse a un múltiple y diverso conjunto de agencias internacionales que producen regulación. STEPHAN, P. B.: "The New International Law-Legitimacy, Accountability, Authority, and Freedom in the New Global Order", 70 *University of Colorado Law Review*, 1999, pp. 1555-1587.



objetivos funcionales (p.e: estabilidad macroeconómica, desarrollo, estabilidad financiera...) aplicados por 'regímenes combinados' (Fondo/Banco/OMC), que operan, como un circuito cerrado, en torno al valor maestro de la liberalización de la economía internacional⁵⁹.

En este proceso de convergencia iniciado en la Ronda de Uruguay, se ha aumentado notablemente la coordinación bilateral del sistema multilateral de comercio con el Fondo y el Banco (Mandato de Coherencia). Al tiempo también, se ha profundizado con intensidad la asentada y tradicional coordinación bilateral entre el Fondo y el Banco⁶⁰. Las dos organizaciones están inmersas en un proceso conjunto de diseño de programas que opera en torno a la formulación de la condicionalidad⁶¹. En este sentido, el proceso de coordinación entre el Fondo y el Banco ha permitido en los últimos años un desdoblamiento y distribución ordenada de condiciones. Este proceso es impulsado para racionalizar y centrar las condicionalidades y tiene que ver con la clara voluntad conjunta de las dos instituciones hermanas de evitar la duplicación o solapamientos de condiciones⁶², así como la condicionalidad cruzada (for-

59. La orientación y estímulo que ejercen estas instituciones sobre las políticas públicas nacionales se sostiene sobre un conjunto de actividades coordinadas de las cuales son palancas complementarias la supervisión, la asistencia técnica y capacitación y, por último, la producción de teoría aplicada, que retroalimenta el proceso. Uno de los casos que más destacan dentro de este esquema, por ejemplo, es el proceso de armonización global que está impulsando el Banco sobre las políticas y procedimientos de ayuda al desarrollo tanto propios como de los bancos multilaterales de desarrollo y demás instituciones donantes. Véase *Declaración de Roma sobre Armonización* (25 de Febrero de 2003), *Harmonizing Operational Policies, Procedures, and Practices: A Synthesis of Institutional Activities*, World Bank and DAC/OECD, 2003 y *Harmonization: Recent and Future World Bank Activities, Operations Policy and Country Services*, World Bank, 2003.

60. Para una visión del conjunto de áreas en que se ha intensificado la colaboración entre el Banco y el Fondo véase *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report*, International Monetary Fund and World Bank (19 de agosto de 2002).

61. Diversas autoatribuciones de competencias por parte del Fondo están siendo cuestionadas en la literatura especializada. Riesenhuber, por ejemplo, sostiene, en similar línea con otros autores, que no tienen base legal ni las actuaciones del Fondo en la gestión de las crisis asiáticas (proveyendo de liquidez para restaurar la confianza de los mercados) ni el empleo de la condicionalidad para realizar reformas estructurales en áreas sin impacto directo sobre la balanza de pagos. Es más, en su opinión cabe considerarlas *ultra vires* a la luz de los artículos del convenio constitutivo y el derecho internacional. RIESENHUBER, E.: *The International Monetary Fund under Constraint: Legitimacy of its Crisis Management*, Kluwer Law International, London, 2001, p. 350 y 402.

62. La práctica muestra que existe un grado de duplicación de condiciones en los programas del Fondo y el Banco cuando ambas organizaciones consideran que una particular medida es crítica para su efectividad. En estos casos ambas organizaciones tratan de armonizar la condicionalidad empleando, en caso de que sea posible, idénticas fechas y puntos de referencia. *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on*



mal)⁶³. La estrategia de intensificación de la coordinación bilateral se inicia, en particular, desde que el Director Gerente del Fondo y el Presidente del Banco acordaron reformar los procedimientos y prácticas de colaboración en sus operaciones (1998)⁶⁴. Así, el Fondo y el Banco dedican esfuerzos en esas fechas a la realización de la demarcación de sus responsabilidades primarias⁶⁵. La existencia de muy diversos campos de interacción y conexión en

Country Programs and Conditionality—Progress Report, International Monetary Fund and World Bank (19 de agosto de 2002), párrafo 10.

63. El término de condicionalidad cruzada se emplea para referirse a la duplicación y vinculación directa entre condiciones de dos organizaciones. Su empleo se origina en la relación entre las dos instituciones financieras (Fondo/Banco) si bien ahora, desde la Ronda de Uruguay, también se aplica a la relación de estas instituciones con la OMC (p.e: Declaración de Coherencia, párrafo 5). En lo que se refiere a las relaciones bilaterales Banco-Fondo, en la actualidad, cada organización desvincula las decisiones que adopta en el marco de sus programas del cumplimiento de las condiciones de la otra institución financiera y opera de modo independiente a través de sus órganos, aplicando las disposiciones de sus convenios constitutivos y su derecho y regulación derivada. Sin embargo, la práctica muestra que la coordinación inter-institucional permite generar efectos parecidos consensuando objetivos y organizando una división del trabajo. Puede hablarse, en este sentido, de medidas de efecto equivalente a la condicionalidad cruzada. La comunicación y el diálogo inter-institucional impulsan una coordinación y convergencia que trasciende la cuestión técnica formal de la condicionalidad cruzada. El discurso oficial puede sostener, como resultado, que operan en paralelo y de modo autónomo e independiente. La promoción de herramientas de coordinación como las consultas, los contactos, la comunicación cruzada entre estas organizaciones y el asesoramiento de políticas coadyuva a este resultado. Para referirse a este fenómeno se emplea en ocasiones el término “condicionalidad cruzada informal”. La condicionalidad cruzada informal es para Kremmydas, por ejemplo, la regla más que la excepción. Véase KREMMYDAS, N.: “The Cross-Conditionality Phenomenon Some Legal Aspects”, *Festschrift in Honor of Sir Joseph Gold, W. Ebke y J. Norton* (eds), Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 1990, pp. 197-198 y p. 218.

64. Véase *Report of the Managing Director and the President on Bank-Fund Collaboration* (Joint Guidelines), International Monetary Fund and World Bank (september 4, 1998). Este documento derivó en un informe conjunto sobre el reforzamiento del marco de coordinación en sus políticas y procedimientos sobre países. Véase *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality*, International Monetary Fund and World Bank (August 23, 2001). Para un informe sobre este proceso bilateral de coordinación y su progreso véase *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report*, International Monetary Fund and World Bank (19 de agosto de 2002)

65. Véase *Report of the Managing Director and the President on Bank-Fund Collaboration* (september 4, 1998). Esta demarcación determina como competencias centrales del Banco asistir a países en la reducción de la pobreza concentrándose en la agenda estructural y social (incluidos el sector público y financiero) y abarcando las dimensiones institucionales y medioambientales del desarrollo. Por su parte, figuran como responsabilidades del Fondo la estabilización macroeconómica, las políticas monetarias, fiscales y de tipo de cambio además de las medidas institucionales y estructurales relacionadas así como los asuntos de sistemas financieros relativos al funcionamiento de los mercados financieros internos e internacionales.



estas primeras demarcaciones empuja a que las dos organizaciones establezcan como principio sobre sus relaciones el mantenimiento de la condicionalidad en reformas que cada organización considere críticas para el éxito de sus programas⁶⁶. Por ello, la versión revisada de las Directrices sobre diseño y aplicación de la condicionalidad en los programas del Fondo de 2002 opta por la racionalización de las condiciones del Fondo y concentra esfuerzos en la evitación de solapamientos⁶⁷. La duplicación de condiciones es mitigada pues por medio de la realización de un deslinde (de cierta inevitable imprecisión), entre 'áreas críticas' y 'áreas no críticas'. Como resultado, se ha producido una reducción media importante de condiciones en los préstamos del Fondo. Así, este retira condiciones de sus programas que son, en ocasiones, asumidas por el Banco (coordinación como trasplante de condiciones). Ambas organizaciones diseñaron al tiempo, en 2002, una Nota de Directrices sobre la mejora y el aumento de la coordinación⁶⁸. Este interesante instrumento crea un marco básico para la coordinación de políticas sobre países que se basa en tres estrategias: (1) la división del trabajo y operaciones del personal de ambas organizaciones en el terreno en torno a la idea de "agencia principal" ("lead agency"), (2) la potenciación de la comunicación cruzada con los órganos de dirección de ambas instituciones sobre prioridades de reforma, condicionalidad e implementación de programas y (3) la promoción de la colaboración temprana y sistemática con el objeto de resolver las posibles dificultades en los primeros estadios del proceso de elaboración de políticas sobre países. El concepto de "agencia principal" es instrumental, en este sentido, para prevenir conflictos de jurisdicción y coordinar a ambas instituciones so-

66. Véase *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality*, International Monetary Fund and World Bank (August 23, 2001).

67. Las Directrices han sido revisadas por segunda vez en 2002 con el objeto de mejorar la eficacia de los programas. Esta segunda revisión liderada por Horst Köhler es autorizada en 2000 y aprobada por el Directorio Ejecutivo. Las Directrices se concentran en los objetivos macroeconómicos del Fondo y delinean a su vez las competencias con el Banco Mundial. Aspiran así a aumentar su efectividad, clarificando sus disposiciones, adaptando las condiciones a las circunstancias y capacidades de cada país y coordinándose con otras organizaciones. Véase *Guidelines on Conditionality*, Prepared by the Legal and Policy Development and Review Departments, International Monetary Fund (September 25, 2002). Desde una óptica legal, las Directrices son un mero instrumento de *soft law* que produce el Directorio Ejecutivo y que 'interpreta' el significado de las "garantías adecuadas" del artículo I.v del convenio constitutivo del Fondo (Fines): "Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo". GOLD, J.: *Interpretation: The IMF and International Law...*, p. 352.

68. Véase *Operationalizing Bank-Fund Collaboration in Country Programs and Conditionality*, Staff Guidance Note, International Monetary Fund and World Bank, April 2002.



bre el terreno. De hecho se trata, en esencia, de una regla para la asignación del ejercicio de jurisdicción sobre el terreno que se rige por la pericia de cada organización (tecnología). La idea de “agencia principal” puede solucionar de forma descentralizada numerosas cuestiones de jurisdicción menores en la aplicación dual (y temporal) de políticas por parte de estas instituciones a un país: La agencia principal tiene a cargo el diálogo con el país sobre cuestiones sustantivas y facilita el asesoramiento sobre contenidos de políticas y diseño de la condicionalidad a la otra institución. En la práctica, crea cierto orden o jerarquía informal en el terreno entre ambas instituciones, en torno a un programa específico. Como es lógico, la determinación precisa de la “agencia principal” será menos clara en unas áreas que en otras (p.e: reforma sobre gestión presupuestaria y reforma del sector financiero). Hay, en este sentido, cierto peligro de que la determinación derive en algunos campos en la mera rotación o alternancia. Para que no ocurra esto, la demarcación de jurisdicción internacional en torno a la idea de “agencia líder” requiere que se asignen recursos a su tecnificación y precisión legal.

Otro interesante caso de estudio sobre este proceso de convergencia son las exploraciones conjuntas del Fondo, el Banco y la OMC en torno a las denominadas “medidas de liberalización autónoma”. Estas medidas son acciones estatales de liberalización comercial que se adoptan de forma voluntaria o bajo estímulo o condición externa como, por ejemplo, la asistencia financiera del Fondo y el Banco (‘financiación de liberalización’). Estas medidas no producen compromisos consolidados en el seno de la OMC. Así, aquellas medidas de liberalización autónoma adoptadas en el marco de programas del Fondo o el Banco pueden ser retiradas por el país que las aplica, sin dar explicaciones, una vez que deja de estar sometido a la presión de la denegación o suspensión del préstamo. Por ello, se están ideando fórmulas y procedimientos para otorgar ‘créditos’ de negociación a las medidas de liberalización autónoma. Esto permite crear un ‘mercado’ en el que intercambiar estos créditos de negociación por concesiones comerciales en las negociaciones de la OMC. La agenda de liberalización de las tres instituciones confluye por tanto en este mecanismo. Este conforma un entorno de juego en que cabe obtener u ofrecer acceso a mercado a cambio de consolidar medidas de liberalización autónoma⁶⁹. La transformación de estas medidas en compromisos conso-

69. El diseño de mecanismos para obtener crédito y/o reconocimiento en las negociaciones es un asunto presente en discusiones desde hace tiempo. En este sentido, se ha llegado a distinguir entre el concepto de crédito (vinculado a la consolidación de aranceles) y el de reconocimiento (vinculado iniciativas autónomas de liberalización



lidadas juridifica así (permanencia) un tramo adicional de liberalización. Esta cadena de regulación por medio de herramientas de crédito da paso a una herramienta regulatoria fuerte de derecho internacional y dificulta el repliegue de la liberalización: nuevos compromisos consolidados en el derecho de la OMC⁷⁰. La medida autónoma se transforma así en concesión comercial sujeta al régimen común de excepciones temporales, salvaguardias y válvulas de escape del derecho de la OMC. Por el momento, se han adoptado modalidades para el trato de la liberalización autónoma en materia de servicios (2003)⁷¹. Los países que han adoptado este tipo de medidas pueden negociar con sus interlocutores comerciales la obtención de un crédito antes de consolidarlas en sus listas de compromisos del AGCS. De este modo, para cada ronda de negociaciones, el Consejo del Comercio de Servicios establecerá unas directrices para la negociación de la liberalización de los servicios y, dentro de estas, determinará modalidades para el trato de las medidas de liberalización autónoma adoptadas desde las anteriores negociaciones. No cabe aventurar si tendrá éxito ni si se encontrará también una fórmula adecuada para aplicarla al comercio de mercancías. Hay que apuntar, en cualquier caso, que la idea y su formalización legal muestran una particular forma de pensar cómo regular el proceso de liberalización internacional de la economía: por medio de herramientas de mercado.

5. TECNOLOGÍAS DE APOYO

Este proceso de convergencia regulatoria es asistido por la producción de investigación aplicada y la implantación de estrategias de capacitación y

del comercio). Véase Doc. MTN.TNC/11/Rev. 1 y WT/TF/COH/S/1, *Liberalización autónoma del Comercio. Nota de la Secretaría* (18 de junio de 1999).

70. El esquema de trabajo de los casos en que las "medidas de liberalización autónoma" son impulsadas por programas del Fondo y el Banco opera, en esencia, de la siguiente forma: (1º) *A* o *B* otorga un préstamo condicionado a que *x* adopte un conjunto de medidas (incluidas determinadas medidas autónomas de liberalización); (2º) *x* adopta dichas medidas, obtiene asistencia financiera y se encuentra sujeto a dichas medidas de forma temporal, mientras esté sujeto a esta dependencia respecto a la asistencia de *A* o *B*; (3º) *C* le otorga a *x* un "crédito de negociación" que puede emplear en la mesa de negociaciones para obtener concesiones y mayor acceso a mercado a resultados de esa liberalización condicionada. El esquema hace posible cerrar el círculo y desplazar una medida autónoma de liberalización temporal a una obligación consolidada bajo las disciplinas del derecho de la OMC.

71. Véase Doc. TN/S/6, *Modalidades para el trato de la Liberalización Autónoma*, Sesión Extraordinaria del Consejo del Comercio de Servicios (10 de marzo de 2003).



asistencia técnica. En este sentido, la maquinaria de producción de tecnología intelectual de estas organizaciones emplea de forma intensiva recursos personales y materiales para crear un discurso institucional orientado a incidir en el debate de ideas sobre el gobierno de los asuntos del mundo y a la toma, por tanto, de decisiones públicas nacionales e internacionales. En esencia pues, esta maquinaria facilita la aplicación de determinados programas regulatorios con base en tratados (asistencia técnica del Fondo y el Banco) y tiende a la conversión de esta tecnología en instituciones, regulación y normas legales⁷². Las dos instituciones financieras disponen de recursos para producir esta tecnología y esta es consumida por sus estructuras institucionales y exportada al nivel estatal⁷³. Esta tecnología es instrumental a la hora de refinar y avanzar el proceso de liberalización. Coadyuva a implantar políticas económicas que se transforman en regulación y derecho interno a través de las maquinarias de asesoramiento político de estas organizaciones y sus herramientas de regulación (asistencia financiera y acceso a mercado). Así, la maquinaria de producción y diseminación de ideas genera documentos de posición, informes de diagnóstico e información económica de base que se emplea en el proceso político de las tres organizaciones⁷⁴. Estas estructuras tienen sus propias pautas de comportamiento e inciden en la orientación, contenido y límites de la tecnología producida⁷⁵. Para ello, sus servicios de investigación

72. Este es el caso de las negociaciones comerciales de la OMC (creación de derecho internacional) en las que la asistencia técnica, asesoramiento, formación y capacitación relacionada con el comercio de los cuadros de países en desarrollo se emplea como un vehículo para aumentar las probabilidades de un consenso en la Ronda de Doha.

73. Para un trabajo de investigación etnográfica sobre los procesos de producción de "conocimiento" y los medios a través de los cuales obtiene autoridad y ejerce poder en el caso del Banco (basado en las operaciones del Banco Mundial en Laos) véase GOLDMAN, M.: "The birth of a discipline: Producing authoritative green knowledge, World Bank-style", 2 *Ethnography* 2, 2001, pp. 191-217. Véase asimismo el documento de trabajo (que anticipa una monografía en prensa para 2005) del mismo autor en GOLDMAN, M.: "The World Bank and Its Imperial Nature", *Green Governance, Green Peace: Environmental Governance, Community Resource Management, and Conflict Resolution*, Berkeley Workshop on Environmental Politics (29 October 2004).

74. El Fondo y el Banco cuentan, por ejemplo, con una pericia especial en sectores como la inversión extranjera directa y desarrollo sostenible, que son de importancia para la OMC mientras que esta tiene conocimientos técnicos sobre liberalización del comercio en sectores que tienen especial relevancia para el Banco y el Fondo (p.e: servicios).

75. Para un trabajo de campo que aborda la importancia estratégica de la producción de documentos y sus procesos dentro de las maquinarias y engranajes de funcionamiento del Fondo véase HARPER, R.: *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organisational Action*, Academic Press, San Diego, 1998.

y análisis producen y procesan datos empíricos, estadísticos y financieros y contribuyen con ello a la formación de políticas y al asesoramiento político. Estos procesos de producción tienen una importancia estratégica para el funcionamiento de estas organizaciones ya que operan como fundamentación 'científica' (legitimación) de las propias políticas públicas internacionales que estas organizaciones implantan a través de sus herramientas de regulación. La producción de tecnología intelectual respalda y fundamenta el avance estratégico de sus agendas⁷⁶. En este sentido, los servicios de investigación y análisis de estas instituciones operan bajo el valor maestro de la liberalización de la economía internacional y tienden por tanto, por ejemplo, a inclinarse por modelos teóricos de crecimiento basados en el comercio⁷⁷. Estos modelos potencian el libre comercio como palanca de desarrollo y financian la adquisición de conocimiento orientado a la liberalización⁷⁸. La función, secuencia y peso relativo del libre comercio en el proceso de desarrollo es, sin embargo, controvertida. Estudios de otras organizaciones como la UNCTAD, de hecho, generan visiones diferentes⁷⁹. Sin entrar a valorar las diferentes políticas que

76. Por ello, los trabajos, datos e investigaciones que comparten son instrumentales al servicio de agendas políticas predefinidas. Estas agendas se encuentran prefijadas en los equilibrios de poder político que rigen estas instituciones y en las dúctiles directrices del objeto y fin de los tratados constitutivos en los que estas maquinarias están insertas. La tecnología intelectual producida comparte como límite estructural un paradigma basado en la reingeniería política en torno a estos límites. Elaboran investigación instrumental que parte, por tanto, de determinados apriorismos y limitaciones estructurales y genera cierto patrón estandarizado de resultados. La relación entre el político y el científico cristaliza en beneficio del primero dentro de estas organizaciones. No se producen investigaciones científicas sino investigaciones cuya metodología aplica teorías predefinidas ("teoría aplicada"). Su función no es operar como centros de reflexión abierta. De hecho, están relativamente desconectadas de la academia si bien los resultados de sus trabajos son presentados como "conocimiento" y emplean relatos de objetividad.

77. Por citar un ejemplo, el Fondo y el Banco elaboraron un informe conjunto sobre acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo (2002) que concluye en sus modelos de simulación que los beneficios de la eliminación de restricciones y distorsiones a las exportaciones en el comercio de productos textiles podrían ser aproximadamente equivalentes al efecto renta de la ayuda en los países en desarrollo. Véase Doc. WT/WGTDF/W/14, *Market Access for Developing Country Exports—Selected Issues*, IMF/World Bank (18 de octubre de 2002)

78. La visión política del Banco en materia comercial (política económica aplicada) conecta la apertura de mercados con el crecimiento y está basada, por tanto, en integrar a los países en desarrollo en la economía global por medio de la liberalización del comercio (acceso a mercado), una producción orientada a la exportación y la atracción de inversión extranjera directa. La visión del Banco amplifica la función del comercio en el proceso de desarrollo. Apuesta por una incardinación más intensa de la liberalización del comercio en las estrategias de desarrollo en un escenario global de decreciente redistribución directa de la riqueza.

79. Se sostiene, por ejemplo, que el modelo actual de liberalización del comercio internacional tiende a elevar el déficit comercial por pérdida de tejido industrial, a in-

promueven o dejan de promover estas organizaciones y sus servicios de investigación y análisis, hay que destacar el desequilibrio a favor del Banco y el Fondo en materia de recursos a estos efectos: programas de investigación, asistencia técnica, formación, informes técnicos y de diagnóstico, asesoramiento, misiones de funcionarios, desplazamientos para encuentros formales e informales, envío de expertos, presencia regular en comités y foros internacionales, seminarios, conferencias, talleres, respaldo en línea, etc. Esto tiene implicaciones directas sobre el peso comparado de las culturas, valores, ideas y visiones de estas organizaciones en su relación con otras organizaciones en la arena política internacional⁸⁰.

Estas cuestiones tienen importancia pues la función de análisis precipita el alcance de consensos entre y dentro de los gobiernos⁸¹. El Banco es un caso paradigmático de la potencialidad de la asignación de recursos en estas materias: se ha reinventado a si mismo como *Banco de Conocimientos* (1996) y dentro de esta amplia estrategia, que aborda de forma intensiva la teoría y práctica del desarrollo, asigna importantes recursos a la investigación y análisis, y a la capacitación y asistencia técnica relacionadas con el comercio. Así, de forma progresiva ha centralizado la estrategia multilateral de desarrollo relativa al comercio y lidera y coordina, de hecho, el Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio para países en desarrollo; una muestra definitoria de la aplicación práctica del mandato de coherencia. Esta herramienta de partenariado opera bajo el liderazgo y coordinación del Banco, con la asistencia del grupo de trabajo inter-institucional que preside la OMC, y se aplica a países en desarrollo con la asistencia de donantes bilaterales e instituciones internacionales (OMC, FMI, CCI, PNUD y

tensificar las desigualdades y a reducir las clases medias. En este sentido, hay diferencias importantes de aproximación en cuanto al momento y secuencia adecuada de la liberalización del comercio internacional (previa o posterior al crecimiento), la evaluación del impacto de la liberalización comercial sobre la pobreza o la definición de quien paga la factura del ajuste (efecto redistributivo de las políticas comerciales).

80. Destaca en este sentido la diferencia desproporcionada de recursos materiales y personales del Banco y el Fondo en comparación con cualquier otra organización internacional si se exceptúa, quizás, las Naciones Unidas en conjunto. Esta diferencia está basada en parte en los sistemas de financiación relativamente autónomos de estas dos primeras.

81. Krueger ofrece el caso de la crisis de la deuda como un ejemplo del potencial que las funciones de análisis, investigación y diseminación de ideas de estas organizaciones tienen en relación con sus actividades. Esto sirve, según mantiene, para mitigar la "confusión" y acercar la convergencia de visiones y, posteriormente, de políticas a través de diversas conferencias mundiales y de publicaciones como las Tablas de Deuda Mundial, Perspectivas Económicas Mundiales, y los Informes de Desarrollo Mundial, entre otros. Véase KRUEGER, A.: *Achieving greater coherence...*, p. 25.



UNCTAD). El Marco Integrado impulsa que los países en desarrollo inserten la liberalización del comercio dentro de las estrategias de desarrollo a través de asistencia en el diseño de políticas comerciales, negociación de acuerdos comerciales (p.e: preparación de adhesiones a la OMC) e implantación de ajustes de producción. Así, desarrolla proyectos que dan asistencia técnica y capacitación para aumentar la liberalización comercial (asistencia técnica y creación de capacitación relacionada con el comercio). Este tipo de actividades, cada día más cruciales, complementan las palancas tradicionales de asistencia financiera condicionada al impulso de la liberalización autónoma y multilateral del comercio. Al tiempo, cuadran más en un esquema de ejercicio de 'poder suave'.

6. FINANCIACIÓN DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Una parte de los ejercicios de 'poder suave' de estas organizaciones se orienta, así, a la promoción del éxito de negociaciones de legislación internacional. La coordinación entre instituciones internacionales tiene una presencia creciente, en general, en este tipo de negociaciones, como es el caso de la Ronda de Negociaciones de Doha (OMC). En este sentido, las negociaciones comerciales y el Programa de trabajo de Doha han aumentado el peso del desarrollo y los vínculos entre políticas comerciales y financieras⁸². Así, además de actividades de asistencia técnica y capacitación, se crean innovadoras iniciativas institucionales para promover la liberalización del comercio y evitar que el complejo escenario de esta Ronda pueda impedir el consenso y, por tanto, la producción de un nuevo paquete de normas. Tanto la Secretaría como los miembros de la OMC y los Directorios y el personal del Fondo y el Banco son plenamente conscientes de estas dificultades. Doha es un segundo intento, tras el fracaso de la Ronda del Milenio (Seattle 1999), de hacer efectiva la función del GATT del 47 que el artículo III(2) del Acuerdo

82. Es interesante indicar que, al tiempo, el Consejo General de la OMC se resiste, hoy por hoy, a otorgar al Fondo y al Banco la condición de observadores en el Comité de Negociaciones Comerciales y sus órganos subsidiarios. Esta condición ha sido solicitada en numerosas ocasiones a lo largo del proceso de Doha llegándose a implicar, a favor y aún sin éxito, el propio Director General de la OMC. El Director General llega a afirmar lo siguiente ante el Consejo General: "en un momento en que la OMC espera recibir ayuda de estas instituciones, es importante que cumpla plenamente la parte del Acuerdo de Cooperación que le corresponde y de ese modo les facilite la tarea de ayudarla". Véase Doc. WT/GC/M/79, *La coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial*. Acta de la Reunión, (25 de junio de 2003).



de la OMC legaliza: hacer del sistema multilateral de comercio un foro de negociaciones permanente. Hay mucho en juego. El sistema jurídico especializado sobre el que opera esta organización, el derecho de la OMC, ha de ser relativamente dinámico para que ser efectivo⁸³. Al tiempo, la liberalización segmentada del comercio internacional a través de una compleja pluralidad de acuerdos comerciales regionales (desviación de comercio), avanza en paralelo. Por ello, el proceso de liberalización multilateral de la economía internacional que promueven la OMC, el Fondo y el Banco, requiere que esta primera haga efectiva esta función legislativa. En consecuencia, el Directorio ejecutivo del Fondo ha ideado, en colaboración con la OMC, un interesante proyecto para prevenir un nuevo fracaso: El Mecanismo de Integración de Comercio⁸⁴.

Este mecanismo está diseñado para incentivar el éxito de las negociaciones de Doha (creación de nuevas normas), aportando asistencia financiera para cubrir (bajo determinadas condiciones), los posibles efectos adversos que las nuevas normas generen a corto plazo. El Fondo diseña un mecanismo para conceder asistencia financiera para el ajuste de países en desarrollo que se vean afectados por la reforma. Es una vía de asistencia financiera temporal, anticipatoria (y complementaria a las existentes), que busca facilitar el ajuste al cambio. La asistencia cubre los efectos adversos que la liberalización en los mercados de terceros países, derivada de cambios en el derecho de la OMC, pueda producir sobre países en desarrollo. El mecanismo tiene como objetivo eliminar obstáculos para que los países en desarrollo cierren un acuerdo en Doha. El proyecto opera, por tanto, en torno a la evaluación inicial del impacto económico y de su extensión temporal (metodologías prospectivas de

83. El dilema al que la OMC se enfrenta es explicado con claridad por la denominada "teoría de la bicicleta" en la liberalización del comercio internacional: la OMC ha de hacer efectivo un proceso para ser efectiva y todo proceso exige un avance continuo.

84. Véase *Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustments*. Policy Development and Review Department, International Monetary Fund (27 de febrero de 2004). Esta nueva herramienta, que el Fondo califica como una "política" y no como servicio financiero, tiene un precedente en una herramienta cercana que no cabe sin embargo asimilar: El Servicio de Financiación Compensatoria (SFC/CCF 1963). Las exploraciones institucionales del Fondo crearon esta herramienta para asistir a los países que se veían afectados por los shocks y fluctuaciones mundiales de precios de productos básicos (caídas temporales de las exportaciones) que resultan, en parte, por las propias deficiencias del sistema multilateral de comercio. El mecanismo ha tenido escaso uso y ha sido reformado en diversas ocasiones para insertar otras funciones. Véase *Review of the Compensatory Financing Facility*, Policy Development and Review Department, International Monetary Fund (18 de febrero de 2004).



cálculo de daños)⁸⁵. La idea es, en la terminología del Fondo, asegurar que el riesgo de cualquier efecto negativo a corto plazo sobre la balanza de pagos no disuada a los países en desarrollo de comprometerse a profundizar la liberalización del comercio internacional. El mecanismo promueve el éxito del proceso de negociaciones de Doha por medio de lo que, en la práctica, es presentado como una 'garantía' si bien es un simple préstamo. Aunque algunos responsables del Fondo lo describen como una póliza de seguro, en realidad provee de un mero préstamo que se aplica a los resultados económicos adversos de la negociación⁸⁶.

El mecanismo tiene detractores. En este sentido, no se puede prever si tendrá virtualidad o no. Su empleo depende de que los potenciales usuarios lo consideren beneficioso. Tenga o no éxito, tiene un especial interés teórico y práctico al adentrarse en un asunto relevante: la relación entre financiación y derecho internacional⁸⁷. La asistencia que ofrece opera por medio de prés-

85. El pensamiento convencional del Fondo considera poco probable que los países se vean afectados en términos generales por su propia liberalización. Por ello, la cualificación para obtener fondos de esta mecanismo está ligada al impacto adverso que un país pueda sufrir por un aumento de acceso a mercado por parte de otros países (p.e: acceso preferencial) o por la retirada de subvenciones al comercio por parte de otros países (p.e: efectos de la retirada de subvenciones en un país exportador sobre un país importador de productos agrícolas). Así, por ejemplo, los estudios realizados señalan que algunos compromisos sustantivos barajados en el Programa de trabajo de Doha pueden generar un efecto negativo (limitado y a corto plazo, según la tecnología intelectual del Fondo) sobre la balanza de pagos de terceros a resultas del aumento de competencia en el sector textil, la *erosión* del acceso preferencial a mercado de determinados productos (productos textiles, azúcar...) o de las reformas sobre subvenciones agrícolas. En este sentido, el Fondo asume esta prospectiva y anticipa que los beneficios agregados de Doha no eximen de que se generen determinados costes de ajuste en los países en desarrollo. Así, tras la solicitud de apoyo por parte del Director General de la OMC, el Fondo colabora al buen término de las negociaciones diseñando este nuevo artefacto. El mecanismo versiona elementos de otros programas de asistencia financiera. En este sentido, la asistencia puede ser otorgada a través de un acuerdo del país con el Fondo u otorgando asistencia financiera adicional a través de un programa ya en vigor.

86. Véanse las intervenciones de Anne Krueger: "A new proposal from the IMF", *Address at the Fifth WTO Ministerial Conference*, Cancún, México (10 de septiembre de 2003) y *Address to the World Trade Organization General Council*, International Monetary Fund, Geneva (18 de mayo de 2004). Para un cambio de posición véase en la OMC. Véase KRUEGER, A.: *Achieving greater coherence...*, p. 35.

87. La práctica de emplear la asistencia financiera para promover el avance de nuevas normas internacionales de liberalización no es nueva. Valga como ejemplo *Info Dev*: un programa dirigido por el Banco Mundial sobre tecnologías de la información. Este programa dirigido por el Banco financió los trabajos de un grupo de consultores incorporado a la Secretaría de la OMC para prestar asistencia técnica en la elaboración de ofertas de acceso a mercado (listas nacionales de compromisos sobre telecomunicaciones básicas), en el proceso de negociaciones sobre servicios. Este tipo de asesoramiento (privado o híbrido), en el proceso de legislación internacional tiene un especial interés para la comprensión del derecho internacional actual; máxime cuando la

tamos, con sus consiguientes plazos y tipos de interés. El país prestatario se beneficia de un crédito que cubre los efectos negativos a corto plazo de las normas. En esencia, el mecanismo aplaza por tanto el pago de los costes de transición al nuevo escenario regulatorio⁸⁸. Y ahí radica el interés de la herramienta. Desde una óptica legislativa, financiar los costes de transición a corto plazo es, en la práctica, financiar la creación, firma y ratificación de normas jurídicas internacionales. El mecanismo financia así, en la práctica, los costes de transición a corto plazo de derecho internacional. Financia pues la legislación internacional⁸⁹. La idea es interesante. La fundamentación de su idoneidad se sustenta en datos e información técnica producida por la maquinaria de investigación prospectiva de estas instituciones. Puede suceder, no obstante, que haya desviaciones en las previsiones que indican que los efectos adversos de la liberalización serán marginales. No es algo nuevo. El esquema obvia qué sucede si hay costes que no son de transición sino a largo plazo, o incluso estructurales, como ha ocurrido, por ejemplo, con acuerdos de la Ronda Uruguay (p.e: TRIPS). En el presente caso, la maquinaria de producción de conocimiento de las tres instituciones sostiene que a medio y largo plazo los resultados serán beneficiosos para todos; algo que también se defendió en relación con los acuerdos abarcados por la Ronda Uruguay. La liberalización del comercio internacional genera “perdedores” y “ganadores” a corto, medio y largo plazo, con independencia de que podamos computar (y demostrar) sus beneficios agregados. Estas transferencias de renta inter-colectivas o reasignaciones de riqueza deberían estar presentes en el corazón del diseño e im-

asistencia no sólo se dirige a la formación en técnicas de negociación de tratados sino a asesorar sobre su contenido. El caso del Mecanismo de Integración Comercial tiene, no obstante, un interés adicional ya que va más allá y asigna recursos económicos públicos a la promoción de la negociación y la entrada en vigor de legislación internacional.

88. Vale la pena fragmentar los presupuestos de la herramienta: (1º) *A* financia estudios que indican que es positivo en términos agregados que *b* realice una acción (negociar y ratificar normas internacionales de liberalización); (2º) los estudios del personal de *A* añaden que pueden surgir efectos adversos a corto plazo por lo que esta otorga a *b* un préstamo para mitigar temporalmente estos efectos e incentivar así que realice dicha acción; (3º) los efectos negativos a medio y largo plazo (o los efectos adversos estructurales) que pueden generarse, no contemplados por *A*, recaen de forma directa sobre *b*, que ha de asumirlos además de reembolsar, en todo caso, el préstamo por la cobertura del efecto adverso a corto plazo.

89. En este sentido, sería positivo que el Fondo y el Banco emplearán su asistencia financiera para promover el desarrollo complementario de otros segmentos del derecho internacional (nueva legislación internacional, ratificación de tratados de derechos humanos, etc.). No hay duda de que las interpretaciones extensivas que hacen ambas organizaciones sobre sus competencias podrían permitir insertar una nueva función de promoción de ratificación de derecho social y medioambiental internacional dentro de sus dúctiles jurisdicciones y sus programas de asistencia financiera.



plementación de las políticas del Fondo, el Banco y la OMC. La prueba científica del beneficio de los modelos económicos que aplica el paradigma actual de liberalización, incrustados en las normas y políticas de estas instituciones, debiera permitir a los países que las lideran ofrecer un seguro real: ofrecer garantías de retorno a los países en desarrollo. Por ello, parece razonable que se establezcan ciertas garantías respecto a los beneficios del proceso legal de liberalización de la economía global en aquellos sectores en que los países en desarrollo consideran que puede tener efectos adversos. La creación y empleo de *mecanismos de garantía* es una herramienta útil para evitar riesgos y reducir los posibles defectos en la creación de derecho y regulación internacional (principio de precaución).

7. LA IDEA DE COHERENCIA

La coordinación de estas tres organizaciones tiene un especial interés práctico y teórico. Desde una óptica comparada, otras organizaciones y otros sectores del derecho internacional con los que estas tres interactúan se encuentran en una situación de desigualdad material. La menor eficacia comparada, recursos propios y grado de enlace con dichas organizaciones dificultan la adecuada toma en consideración de los valores sociales que estas tutelan y promueven⁹⁰. Ello tiene un impacto directo sobre la eficacia de sus normas y los actos y medidas que adoptan en aplicación. En paralelo, el modelo de coordinación articulado por estas tres organizaciones no incluye en el esquema al resto. Este tipo de mecanismos *ad hoc* es expresión de la diversidad y atomización de modelos de coordinación conformados para gestionar las relaciones entre instituciones internacionales. Sin embargo, parece razonable que estas tres instituciones se imbriquen, en pie de igualdad, en una estructura inter-institucional más amplia. La coordinación inter-institucional en torno a la aplicación y creación de derecho y regulación internacional es una de las herramientas para responder a los desafíos de la gobernanza global. A estos efectos, la intensificación y tecnificación de la coordinación así como del derecho inter-institucional (o derecho entre organizaciones internacionales),

90. Una recopilación de las organizaciones a las que hace referencia el Acta final de la Ronda de Uruguay y de las disposiciones que regulan dichas relaciones en Doc. PC/IPL/W/2, *Sub-committee on institutional, procedural and legal matters-The WTO and other inter-governmental organizations. Note by the Secretariat* (29 de junio de 1994).

puede ser instrumental para generar pesos y contrapesos entre instituciones internacionales, alcanzar un equilibrio de poder entre aquellas y avanzar así en el buen gobierno (plural, por definición) del mundo⁹¹. Supachai Panitchpakdi, en su primera conferencia de prensa como Director General de la OMC, concebía el área de “coherencia de políticas” con otras organizaciones como una área a mejorar que era más amplia que las instituciones de Bretton Woods⁹². Esta tarea la fundamentaba en torno al desarrollo sostenible y mantenía la necesidad de trabajar en tándem con el Banco, el Fondo, la UNCTAD, el PNUMA, la OIT y la OMS en este campo. En este sentido también, vale la pena destacar las palabras de su predecesor en el cargo, Michael Moore, quien apelando al éxito de los acuerdos OMC-Fondo y OMC-Banco, sostenía la necesidad de encontrar cauces para mejorar la coordinación en áreas de convergencia de actividades con otras organizaciones: “en la actualidad nos encontramos operando básicamente en vías paralelas, y careciendo de orientaciones políticas por parte de nuestros órganos de gobierno sobre cómo hacer converger esas vías”. Aludía así al riesgo de duplicación y solapamiento existente en un escenario en que las organizaciones internacionales operan “en relativo aislamiento entre unas y otras”. Por esta razón, en las reuniones del antiguo Comité de Coordinación Administrativa de Naciones Unidas, defendió crear un grupo de expertos “sin intereses creados” para elaborar un inventario que definiera con mayor precisión las funciones y fines de las instituciones internacionales existentes⁹³. Es evidente que sería un buen comienzo.

Las políticas de estas instituciones y las del sistema de Naciones Unidas parecen ajenas entre sí, como si operaran, en efecto, en vías paralelas, o divergentes⁹⁴. El paquete de instrumentos normativos de la Ronda de Uruguay

91. En este sentido, sería de interés que un organismo especializado de Naciones Unidas solicitara una opinión consultiva al Tribunal Internacional de Justicia para que se pronunciara sobre la orientación legal básica y general (p.e: derecho internacional general) que debe tener la búsqueda de coherencia entre organizaciones internacionales, sus márgenes y sus límites legales.

92. Véase *WTO Director-General Supachai Panitchpakdi's first press conference*. Noticias OMC (2 de septiembre de 2002)

93. Véase *Coherence in global economic policy-making: WTO cooperation with the IMF and the World Bank*. Consejo General: Reunión informal. Noticias OMC. Discurso de Mike Moore (18 de enero de 2001).

94. Es interesante comparar el modelo de coordinación de estas tres organizaciones con el esquema de relaciones que mantiene, por ejemplo, la OMC con Naciones Unidas. El Consejo General pidió a la Secretaría la elaboración de un “acuerdo global” con las Naciones Unidas “que se basaría en la misma relación que ha existido en el pasado entre el GATT y las Naciones Unidas”. Como resultado, este “acuerdo global” de tres páginas, transcribe un canje de notas entre el Secretario General de la ONU y



y su desarrollo legal posterior no impulsa con la misma intensidad la elaboración de políticas coherentes con el resto de organizaciones que pueblan la arquitectura institucional global. La búsqueda de “coherencia”, limitada a tres organizaciones sorprende desde cualquier óptica de análisis que conciba la economía como fenómeno social. Estas tres instituciones multilaterales se concentran en un ámbito de gestión pública que no es concebido como un compartimento estanco o autocontenido por las sociedades que las sustentan. La no inclusión de otras organizaciones en este marco de coordinación que aspira a la coherencia es una opción política un tanto desconcertante. Alienta, al tiempo, lecturas en clave de cooptación de un área de gestión pública cada vez mayor (economía) por parte de una comunidad profesional y sus políticos especializados. Este es, por otro lado, un fenómeno presente en la práctica totalidad de las estructuras de administración y gobierno. En este sentido, no es difícil concluir que este mecanismo crea una estructura legal e institucional al servicio de un concepto restringido de coherencia. Al hacerlo, discrimina inevitablemente valores tutelados por otras normas y organizaciones internacionales. Los términos de referencia de sus políticas de coordinación, legalizadas, formalizadas e institucionalizadas, son un conjunto básico de valores e intereses compartidos a tres bandas. Basta con apuntar las limitaciones y problemas de dependencia de la senda que de ello derivan. La ventaja comparativa institucional de estas organizaciones, unida a la eficacia de su coordinación especializada, produce un desequilibrio en las relaciones entre los diversos valores maestros que tutelan la arquitectura institucional y el derecho internacional. De ahí, la necesidad de reconsiderar esta concepción de “coherencia”. Optar por conformar un modelo de coordinación restringido tiene una clara significación política e importantes implicaciones institucionales y legales. El reconocimiento recíproco, las atribuciones de relevancia cruzada y la formalización de estructuras de diálogo entre estas organizaciones contrasta vivamente con la ausencia de una coordinación abierta e incluyente que, como tal, pueda en verdad aspirar a la coherencia de las políticas públicas internacionales. Se mire por donde se mire es poco coherente.

el Director General de la OMC. Así, convienen que los acuerdos y prácticas previas (descritas en Doc. AG. A/AC.179/5 (9 de marzo de 1976)) constituyen una base adecuada sobre la que seguir fundando estas relaciones. Sorpresivamente, este documento reenvía de nuevo a otro canje de cartas de agosto de 1952 entre el Secretario General de la ONU y la ICITO (*Interim Comisión for the Internacional Trade Organization*: Secretaría de facto del GATT durante sus primeros años de andadura) en el que se precisa esta relación! (Doc. ONU. E/5476/Add.12 (24 de mayo de 1974). Para un documento que explica el proceso y contiene los instrumentos véase Doc. WT/GC/W/10, *Comunicación del Director General* (3 de noviembre de 1995).



Camdessus decía que es la primera vez en la historia en que nos enfrentamos a la necesidad de organizar y gestionar el mundo⁹⁵. La interdependencia exige nuevas formas de gestionar la realidad social a escala planetaria. Y para ello, hay que pensar en la idea, e ideal, de coherencia. Los ministros, funcionarios directivos y representantes estatales que conducen el Fondo, el Banco y la OMC conocen las ventajas y beneficios institucionales que produce el reforzamiento del proceso de coordinación y convergencia en el que están inmersas sus agendas. En este sentido, es claro que el proceso paralelo de interdependencia e integración de la economía internacional genera una presión gradual hacia la coordinación de estas instituciones⁹⁶. Sin embargo, al proceder a formalizar e institucionalizar este particular marco de coordinación reforzada han obviado al resto de organizaciones internacionales no incluidas en el esquema. En este sentido, la idea de coherencia y, en definitiva, la *integración institucional internacional* pasan de modo inevitable por que estas tres organizaciones se coordinen con las demás instituciones internacionales en un esquema de relaciones en pie de igualdad que aspire a la toma conjunta de decisiones. De forma complementaria, la búsqueda de la coherencia en las políticas públicas globales exige integrar en los procesos y procedimientos de toda organización internacional las normas legales de las que se ha dotado la comunidad internacional. Produce pues cierta perplejidad la liberalidad con la que los profesionales y políticos que gestionan el Fondo, el Banco y la OMC se embarcan en un proceso tan ambicioso sin prestar atención siquiera a conocimientos técnicos ampliamente extendidos y cimentados en el pensamiento legal. Todo sistema de normas creado para regular una parcela de la realidad social requiere unos mínimos de ordenación. Sobre esta cuestión se ha desarrollado mucha tecnología en el pensamiento legal. En este sentido, no debe olvidarse que la idea de coherencia es un valor maestro del proceso de construcción histórica del derecho como herramienta de orientación y ordenación social, en sus diversas manifestaciones formales: estado de derecho, imperio de la ley, etc. La coherencia es la ausencia de antinomias

95. Véase CAMDESSUS, M.: "The IMF at the start of the twenty-first century: what has been learned? On which values can we establish a humanised globalization", *The IMF and its Critics: Reform of the Global Financial Architecture*, David Vines y Christopher L. Gilbert (eds), Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 427 (primera conferencia de universidad tras dejar el Fondo).

96. Véase SHARD, S. A.: "International economic institutions: the challenge of coordination", *4 American University of International Law and Policy*, 1989, pp. 67-89.



dentro de un sistema jurídico⁹⁷. Esta visión está también presente en el derecho internacional contemporáneo y genera, por supuesto, una concepción de coherencia más amplia e incluyente que la que manejan para la economía internacional el Fondo, el Banco y la OMC. Como tal, por tanto, es un punto de partida más adecuado para dialogar y trabajar sobre esta importante cuestión. Sería de ayuda que estas organizaciones tuvieran en cuenta estos conocimientos legales sólidamente asentados cuando se embarcan en un proceso de coordinación inter-institucional basado en la idea de coherencia.

El escenario político puede no obstante cambiar. En esencia, hay dos grandes visiones que operan en paralelo y que han de converger. El Fondo, el Banco y la OMC se sitúan en un lado y, en el otro, un amplio conjunto de organismos especializados de Naciones Unidas que pugnan por una nivelación y equilibrio en su relación con las anteriores. En este contexto, hay algunos leves movimientos de acercamiento. Por mostrar un ejemplo reciente, la precaria estructura institucional resultante de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (2002) se ha postulado como foro para avanzar la coherencia en los campos de comercio, finanzas y desarrollo⁹⁸. La posición que resulta de esta conferencia quedó clara en su Declaración Final, el *Consenso de Monterrey*, que apela a la coherencia de los “sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales” en apoyo al proceso de desarrollo y al liderazgo de Naciones Unidas y ECOSOC⁹⁹. Asimismo, ECOSOC ha empezado a organizar Encuentros de Alto Nivel con las instituciones de Bretton Woods, a los que estas últimas asisten con

97. Véase BOBBIO, N.: *Teoría General del Derecho*, Debate, Madrid, 1991, p. 216.

98. La Declaración de Doha de la OMC (2001) aborda en paralelo las relaciones entre comercio, finanzas y desarrollo a través de la creación de un Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas (párrafo 36) que crea para examinar, a iniciativa de los países en desarrollo, la relación entre comercio, deuda y finanzas y hacer propuestas. El objeto de este grupo de trabajo es abordar y proponer medidas “para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados y de reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales, con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria”.

99. Véase Doc. ONU. A/CONF.198/3/Corr.1 *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, “Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo” epígrafes 52-67 (12 de marzo de 2002). La tarea de la coherencia ha sido también abordada por el Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas en el Doc. WT/WGTDF/W/17, y M/4 así como en sesión extraordinaria del Comité de Comercio y Desarrollo. Véase Doc. TN/CTD/3/Rev. 1 y Rev. 2 y TN/CTD/W/4.



regularidad¹⁰⁰. Estos encuentros anuales iniciados en 1998 se han abierto en 2000 a la OMC y, cuatro años después, han ampliado la participación a la UNCTAD¹⁰¹. Son iniciativas que tienden nuevas pasarelas¹⁰². A este respecto, las funciones latentes de coordinación que la Carta de Naciones Unidas atribuye al ECOSOC han de ser activadas en relación con estas instituciones o ha de reinventarse una institución alternativa en su defecto. La interdependencia de las políticas impulsa hacia la coordinación e integración institucional internacional. De una u otra forma, el rumbo de estas organizaciones y Naciones Unidas debe converger. Hay, por tanto, mucho camino por delante¹⁰³. En este sentido, coordinar a escala internacional a los ministros y agencias nacionales de comercio con sus homólogos en finanzas y desarrollo es importante¹⁰⁴; pero en la misma medida que coordinar a otros sectores de gestión pública internacional infra-representados en estos foros. La internacionalización de los ministerios y agencias económicas nacionales ha descentralizado la política exterior de los gobiernos y ha creado eficientes instituciones internacionales especializadas que amplifican el poder político de los primeros a escala internacional y nacional (creación de instituciones y normas). Este *statu quo* puede equilibrarse por medio de (1) un aumento de la internacionalización de las demás ramas de gobierno nacionales, (2) la creación o reforzamiento legal de las instituciones internacionales que gestionan sus competencias y (3) la coordinación de sus funciones, en pie de igualdad, con las tres instituciones a las que se dedican estas páginas. Este modelo parte

100. Estos encuentros son una de las medidas que la Asamblea General formula en su Resolución 50/227 para la "reestructuración y la revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas". Véase Doc. ONU. A/RES/50/227 (1 de julio de 1996), párrafo 88.

101. El primer Encuentro Especial de Alto Nivel del ECOSOC, Bretton Woods y la OMC se desarrolla el 22 de abril de 2002 en Nueva York. La UNCTAD se incorpora tras una Resolución del ECOSOC (E/2003/47) en el Encuentro de 26 de abril de 2004.

102. La Declaración Final apela a que estos Encuentros asuman un rol preliminar de promoción del diálogo e intercambio de opiniones en materia de cuestiones de coherencia, coordinación y cooperación en el contexto de la implementación del Consenso de Monterrey (párrafo 69).

103. La primera vez, por ejemplo, que el Presidente del Banco se dirigió a la Asamblea General de Naciones Unidas fue hace sólo un año. Véase *Address by World Bank President James D. Wolfensohn to the United Nations High-Level Dialogue on Financing Development*, New York (october 30, 2003).

104. Hasta ahora la coordinación de los ministerios de finanzas, desarrollo y comercio ha sido descentralizada e indirecta a través de los directivos y personal del Fondo, el Banco y la OMC. No hay un foro de reunión regular para los responsables de los ministerios de finanzas, desarrollo y comercio y las propuestas que ha habido se descartan por problemas 'procedimentales' en la Ronda de Uruguay.



de una concepción de coherencia como ausencia de antinomias, como ausencia de conflicto; una concepción de coherencia diferente pues a la que aplican el Fondo, el Banco y la OMC al *idear* la economía internacional.

