

DEL GATT A LA OMC

Hernany Veytia Palomino

Sumario: I. Introducción; II. El GATT; III. Ronda de Uruguay; IV. La OMC; V. Mecanismos de Solución de Controversias; VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El número cincuenta es una cifra importante. Se festeja el «cincuentenario» de un código o una institución y para el caso de bodas se precisa que son «de oro». Este año celebramos los cincuenta años del fin de la Segunda Guerra Mundial, fecha que brinda una ocasión dorada para apreciar el orden económico internacional de la posguerra. Recordemos que al fin de la Segunda Guerra Mundial surgió la necesidad crear instituciones internacionales para promover el libre comercio, la prosperidad y la paz en todo el mundo.

En 1945, después del Acuerdo de Bretton Woods, surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial ¹. La Carta de la Habana tenía como propósito crear una organización internacional del comercio (OIC). LA OIC planteaba una interdependencia y solidaridad activa en materia de intercambios mercantiles, propiciando además un desarrollo armónico y equilibrado entre los diferentes

¹ El Banco Mundial es una institución multilateral de desarrollo. Tiene por objeto ayudar a promover el progreso económico y social en los países miembros en vías de desarrollo, con el fin de mejorar las condiciones de vida de su población. La expresión «Banco Mundial» designa a dos instituciones que nacieron independientes: la (BIRD) Banca Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). El Banco Mundial pretende proporcionar fondos para inversión, asesoría en materia económica y técnica. El Banco Mundial también sirve como catalizador para atraer inversiones de otras fuentes. Cfr. Banque Mondiale, **Rapport Annuel**, 1993 p.4.

componentes de la comunidad internacional de la época ². El proyecto de la OIC no contó con el apoyo de los Estados Unidos, por lo que hoy en día la OIC sólo es una referencia histórica.

II. EL GATT

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ³ entró en vigor el 1° de enero de 1948. Desde la creación del GATT el comercio internacional se ha transformado, gracias al desarrollo de la tecnología, la internacionalización de los capitales y la inversión extranjera. El haber logrado eliminar barreras no arancelarias y reducir los aranceles fomentó la globalización e internacionalización de la economía mundial. La creación del GATT marcó una nueva etapa en el comercio internacional ⁴. Se caracterizó por el

² La OIC se proponía no sólo regular el comercio sino también el trabajo, acuerdos sobre bienes perecederos, prácticas restrictivas al comercio, inversiones y servicios. Cfr. **GATT: What it is and what it does?**, Ginebra, 1992, p.4.

³ Sus siglas en inglés significan: General Agreement on Tariffs and Trade. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 es jurídicamente distinto del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de fecha 30 de octubre de 1947, anexo al Acta Final adoptada a término del segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, posteriormente rectificado, enmendado o modificado (denominado GATT de 1947). Cfr. Art. II fracción 4 del Acuerdo de Marrakech. Además el GATT de 1994 con las modificaciones que incorporó como resultado de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, es por consiguiente, jurídicamente distinto al GATT de 1947. Sin embargo la OMC «no sucederá» –en el sentido que le proporciona la Convención de Viena sobre la celebración de tratados– al GATT de 1947. Por consiguiente, los países que se adhieran a los acuerdos de la OMC y no renuncien al mismo tiempo al GATT de 1947 estarán aplicando dos series de normas jurídicas distintas. Maurir Zahar de Egipto es quien preside a los países que formaban parte del GATT y actualmente no han ratificado el Acuerdo de Marrakech. Cfr. **The Xinhua News Agency**, 23 de marzo de 1995.

⁴ Los principios de un sistema de libre mercado se basan en lograr una ventaja comparativa; las naciones pueden prosperar más rápidamente si se concentran en lo que producen mejor. Esto sucede en el mercado doméstico y en el internacional, lográndose así producir más productos a mejor precio y calidad. Sin embargo el mercado: no es algo estático, porque puede variar de país a país o de empresa a empresa cuando aparecen nuevas tecnologías o mejores productos. Quien no logra innovar en un proceso gradual queda en poco tiempo fuera del mercado, piénsese por ejemplo en empresas dedicadas a fabricar discos musicales, máquinas de escribir, electrodomésticos o computadoras. En las naciones que opera un proteccionismo sin límites, las empresas no ven la necesidad de abrirse a los nuevos productos. Las alternativas de protección a la importación y los subsidios internacionales favorecen que existan productos obsoletos y tarde o temprano se tendrá que dar entrada a la tecnología más moderna.

aprovechamiento de las ventajas absolutas, comparativas y relativas además de la explotación de las economías de escala, buscando así la especialización de la producción. La especialización de los mercados dio lugar a la internacionalización del proceso productivo.

III. LA RONDA DE URUGUAY

Durante la vida del GATT se llevaron a cabo ocho rondas ⁵. La última fue la llamada Ronda de Uruguay ⁶. En septiembre 1986 se iniciaron en Punta del Este, Uruguay, negociaciones comerciales multilaterales en las que se plantearon los siguientes objetivos:

- 1) Liberalizar y expandir el comercio internacional en beneficio de todos los países, especialmente para las naciones subdesarrolladas.
- 2) Mejorar el sistema multilateral de comercio basado en los principios y normas del GATT y regular las transacciones internacionales con base en disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles.
- 3) Expandir la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios del escenario económico internacional.
- 4) Fomentar la cooperación en nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación de las políticas comerciales y otras

⁵ Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956), Ginebra, Ronda de Dillon (1960-61), Ginebra, Ronda Kennedy (1964-67); La Ronda previa a la de Uruguay fue la llamada Ronda de Tokio (1973-1979) en la que se firmaron diversos acuerdos y se redactaron algunos códigos de conducta. Treinta y ocho de los Estados miembros del GATT se adhirieron a dichos códigos, incluyendo a los países europeos. Veinticuatro Estados firmaron el código de subsidios, veinticinco Estados se adhirieron al código *Anti-Dumping*. Cfr. Lowenfeld, Andreas F., «Remedies along with rights: Institutional Reform in the new GATT» en **American Journal International Law**. Vol. 88, julio, 1994, p.478.

⁶ «News of the Uruguay Round of multilateral Trade Negotiations», octubre, 1986, **Boletín de Prensa del GATT**.

políticas comerciales que afectan el crecimiento de la economía mundial ⁷.

En septiembre de 1986, las partes contratantes del GATT se comprometieron a cumplir con estos objetivos en un plazo de cuatro años. La Ronda de Uruguay fue el proyecto más ambicioso que hasta entonces había emprendido el GATT. Además de aranceles las negociaciones incluyeron temas como propiedad intelectual, comercio de servicios ⁸ y aspectos relacionados con la inversión, así como la renegociación de temas sobre barreras no arancelarias que ya habían sido tratadas en la Ronda de Tokio. También por primera vez, se pretendían eliminar los subsidios a los productos agrícolas ⁹.

El 15 de diciembre las negociaciones de la Ronda de Uruguay se adoptaron por consenso, cerrando así siete años de negociaciones. El mismo día en que se terminaron las negociaciones el presidente de los Estados Unidos notificó al Congreso su intención de ratificar los resultados de la Ronda de Uruguay ¹⁰. En México el 31 de diciembre de 1994 apareció en el **Diario Oficial de la Federación** el decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

⁷ Martínez Cortés, Ignacio, María Rosa López González, «La transición del GATT a la OMC, las perspectivas del comercio internacional» en **El Financiero**, 24 de enero de 1995 p.24-A.

⁸ El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios representa el primer conjunto de normas y disciplinas multilaterales negociadas bajo los auspicios de un organismo de carácter multilateral en dicho sector. Este Acuerdo está integrado por tres elementos:

- 1) Un marco de normas y disciplinas generales.
- 2) Anexos relativos a las condiciones especiales de los distintos sectores.
- 3) Listas nacionales de compromisos iniciales de liberalización.

El Acuerdo de servicios contiene cuatro anexos, cada uno correspondiente a los siguientes sectores: movimiento de personas, financieros, telecomunicaciones, transporte aéreo, servicios y medio ambiente y servicios profesionales.

⁹ El tema de la agricultura fue uno de los mayores obstáculos para que no se pudieran culminar en el tiempo previsto las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Como Estados Unidos y la Comunidad Europea no llegaron a un acuerdo sobre este punto, el entonces director del GATT, Arthur Dunkel, sugirió una reducción de 36 por ciento de los subsidios a la exportación en 1993, y de 24 por ciento en 1999 respecto al período comprendido entre 1986 y 1990. En lo que respecta a la ayuda a la producción, Dunkel propuso una eliminación del 20 por ciento entre 1993 y 1999.

¹⁰ Porges, Amelia, «Final Act of Uruguay Round adopted», en **The American Society of International Law**, enero, 1994.

IV. LA CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC) se presenta como una institución internacional no ya como un simple «Acuerdo»¹¹. La misión de la OMC será hacer cumplir los cerca de cincuenta textos que se anexaron al acta final de la Ronda de Uruguay¹².

¹¹ Cfr. **II Sole 24 Ore**, Editorial «Dal GATT sorge la WTO». Diciembre 31, 1994.

¹² El acta final de la Ronda de Uruguay incorporó la:

- Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados (15 de abril de 1994).
- 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 mundial (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a los procedimientos de notificación (15 de abril de 1994).
- Declaración sobre la relación de la Organización Mundial del Comercio con el Fondo Monetario Internacional (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de importadores netos de productos alimenticios (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a la notificación de la primera integración en virtud del párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa al proyecto de entendimiento sobre un sistema de información OMC.ISO sobre normas (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre el examen de la información publicada por el centro de información de la ISO/CEI (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre las medidas contra la exclusión (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles aduaneros y comercio de 1994, 15 de abril de 1994.
- Declaración relativa a la solución de diferencias de conformidad con el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o con la parte V del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a los casos en que las administraciones de aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre los textos relativos a los valores mínimos y a las importaciones efectuadas por agentes exclusivos, distribuidores exclusivos y concesionarios exclusivos (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a las disposiciones institucionales sobre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a las negociaciones sobre el movimiento de personas físicas (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a los servicios financieros (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a las negociaciones sobre servicios de transporte marítimo (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas (15 de abril de 1994).
- Decisión relativa a los servicios profesionales (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre la adhesión al acuerdo sobre contratación pública (15 de abril de 1994).
- Decisión sobre aplicación y examen del entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de controversias (15 de abril de 1994).
- Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros (15 de abril de 1994).

DEL GATT A LA OMC

La OMC, aunque heredera de los principios del GATT ¹³, tiene un ámbito material de validez más amplio que el GATT. La OMC incluye el resultado de los acuerdos de la Ronda de Uruguay relativos, entre otros, a comercio de bienes, comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de controversias y el examen de las políticas comerciales ¹⁴.

El proyecto para el establecimiento de la OMC no estaba previsto originalmente en la agenda de la Ronda de Uruguay. La idea de crear la OMC surgió en 1991, cuando la Comunidad Europea presentó su propuesta, propuesta que contó con el apoyo del entonces Director General del GATT, Arthur Dunkel. El fin de la propuesta europea era lograr una estructura institucional permanente conjuntamente con la estructura que ya existía para los otros temas de negociación.

¹³ Estos principios son:

Cláusula de la nación más favorecida.- Todas las partes contratantes se obligan a proporcionar a las otras el trato que le dan a la nación con más ventajas para la importación y exportación. Un corolario de este principio es que a ninguna nación se le puede imponer una discriminación especial. Este principio admite excepciones como el de celebrar acuerdos comerciales regionales y el de otorgar especiales condiciones para los países en vías de desarrollo.

Protección por medio de aranceles aduaneros.- El GATT no prohíbe la protección de la industria doméstica. Sin embargo, si se ha de proporcionar alguna protección, ésta debe ser en forma de arancel aduanal, pero no por medio de otras medidas comerciales; el fin de este principio es lograr que la protección sea clara y no distorsione el comercio.

Bases estables para el comercio.- Se logra parcialmente por el carácter obligatorio del nivel de tarifas negociadas entre las partes contratantes. Cada país fija un calendario de aranceles.

Promueve la libre competencia.- Prohibición de subsidios y *dumping*.

Prohibición de imponer restricciones cuantitativas.

Posibilidad de renuncias y la posibilidad de un plan de emergencia, cuando la economía o circunstancias así lo exijan.

Posibilidad de acuerdos regionales y,

Proporcionar condiciones especiales para los países en vías de desarrollo.

Cfr. **GATT, what it is and what it does?** GATT, Ginebra, 1992, pp.7-11.

¹⁴ El GATT operó: como un conjunto de normas que regulaban el comportamiento de los gobiernos respecto al comercio internacional; como un foro para negociaciones comerciales, en el que se procuró la progresiva liberalización del comercio; y como un tribunal internacional al que los gobiernos acudían para intentar solucionar los conflictos que se presentaban entre sus miembros. Cfr. **GATT, what it is and what it does?** GATT, Ginebra, 1992, p.2.

1. Funciones ¹⁵

- a) Facilitar la puesta en práctica y aplicación de los acuerdos e instrumentos jurídicos negociados en el marco de la Ronda de Uruguay, incluyendo los acuerdos comerciales plurilaterales que no son obligatorios para todos los miembros de los países miembros ¹⁶.
- b) Ser el foro para las negociaciones entre sus miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales.
- c) Administrar el Entendimiento sobre Solución de Diferencias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales.
- d) Cooperar con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento así como con otros organismos conexos.

2. La Secretaría ¹⁷

Se estableció una Secretaría para la OMC encabezada por un Director General que es nombrado por la Conferencia Ministerial. Después de nueve meses de negociaciones entre los ciento veintiocho miembros de la Conferencia Ministerial ¹⁸, el 24 de marzo de 1995 se nombró oficialmente Director General de la OMC al embajador italiano Renato Ruggiero.

¹⁵ Artículo III del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, firmado en Marrakesch el 15 de abril de 1994 y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el viernes 30 de diciembre de 1994.

¹⁶ Comercio de Aeronaves Civiles, Compras del Sector Público, Productos Lácteos y Carne de Bovino. Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales y con América del Norte: **Informe GATT/OMC**, mayo-julio, 1994, p.3 (en adelante nos referiremos a este artículo como DGREMAN: Informe GATT/OMC).

¹⁷ Artículo VI del Acuerdo de Marrakech.

¹⁸ **El Sole 24 Ore**, 24 de marzo, 1995, p.2. Editoriale «Ruggiero ha vinto!».

La Conferencia Ministerial estipuló que la duración de su mandato sería por cuatro años y no será posible su reelección; lo sucederá un no europeo.

Hasta la fecha siempre ha estado al frente del GATT un ciudadano europeo ¹⁹.

Las funciones del Director General y del personal de la Secretaría serán de carácter exclusivamente internacional. En el cumplimiento de sus deberes, el Director General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad ajena a la OMC y se deberán abstener de realizar cualquier acto que pueda ser incompatible con su condición de funcionarios internacionales ²⁰.

El papel que desempeñará el Director General es de gran importancia económica, comercial y política. Desde la entrada en vigor de la Organización Mundial del Comercio y hasta el 30 de abril continuará al frente de este organismo el anterior Director General del GATT, el irlandés Peter Sutherland. El primero de mayo Renato Ruggiero comenzará sus funciones; además se ha previsto que cuente con cuatro vice directores generales, uno de ellos el surcoreano Kim Chul-Su, quien también se había postulado para la Dirección General de la OMC ²¹.

3. Condición Jurídica de la OMC ²²

La OMC tiene personalidad jurídica propia y cada uno de sus miembros tiene la obligación de conferirle la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones. El hecho de gozar de

¹⁹ **La Stampa**, 25 de marzo, 1995, p.8. «WTO nomina ufficiale per il direttore Ruggiero Ieri a Ginevra guiderà gli scambi per quattro anni».

²⁰ Artículo VI, Fracc. 4.

²¹ El candidato del Continente Americano fue el ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, quien renunció a su candidatura previamente.

²² Artículo VIII del Acuerdo de Marrakech.

personalidad jurídica propia significa, entre otras razones, que poseerá privilegios e inmunidades diplomáticas similares a las de los organismos especializados de la ONU ²³. Sin embargo de ninguna manera se le podrá considerar un organismo especializado de las Naciones Unidas. La OMC mantiene, con relación a la ONU, una estructura similar a la que tienen el FMI y el Banco Mundial ²⁴.

4. Adopción de Decisiones ²⁵

La OMC conservará la práctica del GATT respecto a la adopción de las decisiones, las cuales se tomarán por consenso. Existe consenso cuando ningún país miembro se opone formalmente a una decisión. Cuando no se logre el consenso se recurrirá a la votación. Se mantiene la decisión por mayoría simple de los votos emitidos, sobre la base de «un país, un voto».

En los casos en que se trate de interpretar las disposiciones de los Acuerdos y de conceder una exención de las obligaciones a una Parte, se exigirá una mayoría de 3/4 de los miembros, y no de 2/3 como sucedía en el GATT, siempre que estuvieran presentes al menos la mitad de los miembros. Las solicitudes de interpretación de los acuerdos serán realizadas solamente por los miembros de la OMC a la Conferencia Ministerial o en el Consejo General ²⁶ y no en los paneles arbitrales.

En concesión de exenciones se establecerán condiciones más estrictas tales como justificación, plazos o posibilidad de recurrir al mecanismo de solución de controversias.

²³ Cfr. **Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de noviembre de 1947.

²⁴ Esto es así porque varios países, particularmente algunos industrializados, deseaban mayor independencia para las cuestiones comerciales internacionales Cfr. DGREMAN: **Informe GATT/OMC**.

²⁵ Artículo IX del acuerdo de Marrakech.

²⁶ Las decisiones del Consejo General reunido como Órgano de Solución de Diferencias sólo podrán adoptarse de conformidad con las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 del entendimiento sobre Solución de Diferencias.

5. Enmiendas ²⁷

Todos los miembros de la OMC podrán proponer a la Conferencia Ministerial y al Consejo General enmiendas a los Acuerdos.

V. MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El mecanismo de solución de controversias es uno de los elementos más importantes en la OMC. El GATT carecía de los instrumentos para tomar medidas directas en contra de los infractores, por lo que debió hacer uso de un procedimiento de carácter voluntario para que los países cumplieran con las resoluciones emitidas. Además, debido a que, según lo estipulaba su reglamento, se requería de consenso total en las decisiones tomadas por los Comités *ad hoc*, esto permitía que cualquier parte agraviada pudiera bloquear los juicios adversos. A diferencia del anterior, el nuevo mecanismo de solución de diferencias surgido de la Ronda de Uruguay dota a la OMC de una estructura más sólida en el proceso para resolver las controversias ²⁸.

En el GATT, las disposiciones sobre solución de diferencias se establecen solamente en dos artículos (XXII y XXIII). En cambio, el entendimiento sobre la materia de la OMC regula de manera muy detallada (27 artículos) el procedimiento y calendario que se debe seguir para resolver las diferencias. Las disposiciones sobre solución de diferencias en la OMC están contenidas en el **Entendimiento relativo a las normas y procedimientos que rigen la solución de diferencias**. En este Entendimiento se establecen nuevos medios de ejecución que hacen al mecanismo más satisfactorio y expedito además de garantizar la interpretación y preservación de los derechos y obligaciones derivadas del Acuerdo General.

²⁷ Artículo X del Acuerdo de Marrakech.

²⁸ Ver diagrama Anexo.

VI. CONCLUSIÓN

Con la OMC se ha logrado reducir las barreras arancelarias: para los países industrializados del 6.2 al 3.7%; países en vías de desarrollo del 20.5 al 14.4; países del antiguo bloque comunista del 8.6 al 6% ²⁹. Además se han ratificado los acuerdos sobre otras materias, como las del comercio de servicios y se ha dado apoyo a la protección de la propiedad industrial ³⁰.

También tienen gran importancia las decisiones adoptadas sobre licitaciones públicas, barreras no arancelarias e inversión directa transfronteriza.

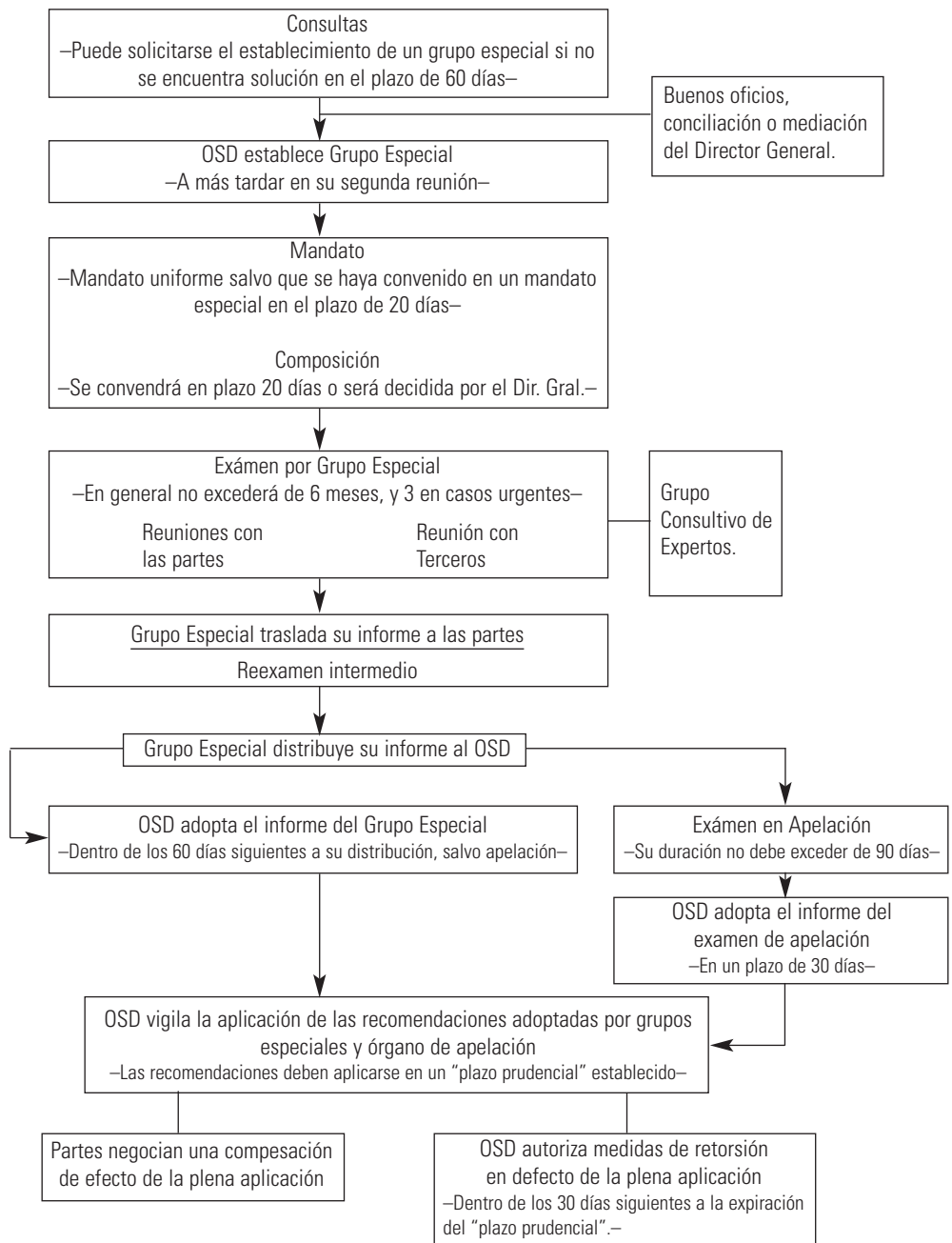
De especial interés resulta para México el procedimiento para la solución de diferencias. México es parte de varios Tratados de Libre Comercio, en casi todos ellos se prevé un capítulo destinado a la solución de controversias. Con las Declaraciones fruto de la Ronda de Uruguay, México podrá optar entre seguir uno u otro sistema, teniendo la ventaja de que si se decide optar por el mecanismo que ofrece la OMC, contará con el apoyo político de los otros países en vías de desarrollo.

Todo esto convierte al antiguo acuerdo comercial en una nueva organización que regula disciplinas relativas a varios aspectos de la vida económica de los países. En cierta forma nos encontramos ante lo que podría considerarse el embrión de una constitución económica universal.

²⁹ Fuente GATT.

³⁰ Se han incorporado disciplinas previstas en convenciones internacionales sobre propiedad intelectual como la de París (industria) de Berna (derechos de autor), de Roma (artistas, intérpretes) de Washington (semiconductores). Cfr. Baratta, Paolo, «L'erede del GATT avra "molte piu" possibilità di stimolo e controllo sui rapporti commerciali; il garante dell'economia», en **Il Sole 24 Ore**, 17 de diciembre, 1994.

DIAGRAMA PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC



Fuente: GATT