

# **LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO: INTRODUCCIÓN, ANTECEDENTES, ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE SU CONSTITUCIÓN Y SU APORTACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

*Rodolfo Cruz Miramontes*

*Sumario: I. Introducción; II. Elementos fundamentales de la Organización Mundial de Comercio (OMC); III. La solución de diferencias.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

El día 15 de abril de 1994, pocos meses después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, el TLCAN y no NAFTA como eventualmente se le llama, se firmó en la ciudad de Marrakesh, Marruecos, el acta final de la Ronda Uruguay, octava en su orden, de las reuniones formales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, cuya trascendencia es única.

Mediante la ronda en cuestión se crea la organización mundial de comercio (OMC) y se formalizan en un todo, diversos acuerdos, entendimientos y declaraciones que constituyen los instrumentos jurídicos regulatorios a nivel multilateral, de las relaciones de comercio internacional de ciento treinta y un países.

El marco legal ha desbordado en mucho, al que existía hasta el momento, estableciendo principios, criterios y sobre todo, una organización formal de carácter multilateral, que viene a ser el centro de las relaciones mercantiles de la comunidad internacional.

La vocación de la Organización Mundial de Comercio es universal como lo demuestra el hecho de que integrándose al mes de octubre de 1997 por 131 países, haya ya treinta más negociando su ingreso.

La presencia de un organismo de esta dimensión acredita sin duda su acierto como respuesta a una necesidad general y su pasado consistente en la historia del GATT que se ha incorporado, lo dota de gran fortaleza, pues la experiencia acumulada durante cincuenta años, está presente.

Para comprender lo dicho será pertinente tener presentes los siguientes antecedentes:

La Segunda Guerra Mundial, que estallara en 1939 y concluyera en 1945, provocó profundos desafíos a los países que se vieron envueltos en ella; conflagración que con un corto espacio de veinte años, siguiera a la Primera Guerra concluida en 1918.

Errores múltiples fundamentalmente políticos <sup>1</sup> y de contenido económico <sup>2</sup>, llevaron prácticamente a los mismos contendientes a enfrentarse por segunda vez y no fue extraño ver a combatientes de la Primera, vestir el uniforme por segunda ocasión e ir, llevando de la mano a su joven hijo, de nuevo al frente de batalla.

Muy cerca ya del fin de los acontecimientos, se llevó a cabo la conferencia de Breton Woods de la cual surgieran diversas instituciones y mecanismos para restaurar el orden mundial en lo económico y en lo financiero.

Así se establecieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la Reconstrucción y Desarrollo, que conformaron un sólido andamiaje para activar las relaciones entre vencedores y vencidos.

---

<sup>1</sup> Bernard, Newman, *La nueva Europa*, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

<sup>2</sup> John H. Jackson, *The World Trade Organization*, Chatham House, 1998 (en prensa).

Lo paradójico del caso fue que de hecho sólo había un vencedor: Estados Unidos de América, y todos los demás eran los vencidos, incluyendo a sus aliados, pues los estragos de la guerra no respetaron a nadie.

Esto significó que había —financieramente hablando— un solo acreedor y muchos deudores seriamente maltrechos. Basta recordar como quedaron Alemania, Inglaterra, Francia, Japón y los países de la Europa Central.

Ante el surgimiento de una polarización de las posturas antagónicas entre dos sistemas filosófico-políticos, fue urgente acelerar el fortalecimiento de los antiguos aliados alineados en las ideas del libre mercado y para ello era indispensable provocar un flujo comercial ágil y seguro que activase la circulación de dinero, ahorro de moneda y surgimiento de empresas fuertes.

Esto dio pie a las negociaciones de un acuerdo sobre comercio y desarrollo, habiéndose aprovechado las ideas de un funcionario norteamericano del más alto nivel —el Señor William L. Clayton— expresadas en un documento intitulado «Proposiciones para una expansión del comercio mundial y la ocupación».

El propósito fundamental era crear una Organización internacional de comercio; era el momento de las organizaciones internacionales, como sucedió con la organización de las Naciones Unidas amén de otras bien conocidas.

Para ello, con premura se celebran reuniones en Washington, D. C., Londres, Nueva York y Ginebra, rematando en Cuba; de ahí surgió la Carta de La Habana que constituyó el estatuto de la OIC.

La junta de trabajo de Ginebra fue sin duda la más importante pues se trataron tres grandes temas:

1. El cuerpo jurídico del estatuto de la organización.

2. Un acuerdo para una reducción arancelaria multilateral.
3. La determinación de las cláusulas generales conteniendo las obligaciones principales relativas a la desgravación arancelaria.

Las dos últimas se convertirán poco después en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Habiéndose concluido las negociaciones relativas a las partes segunda y tercera en el mes de octubre de 1947, restaba sólo la parte institucional de la OIC para tener todo listo.

Siendo Estados Unidos el principal interesado en el éxito de las negociaciones, se enfrentó con un problema jurídico interno consistente en que las facultades otorgadas por el Congreso al poder ejecutivo, en la *Reciprocal Agreements Act* (1934) que habían sido renovadas en diversas ocasiones, expiraban a mediados de 1948.

Por otra parte varios países presentes en las negociaciones sufrían también algunos problemas internos que les impedían acelerar el proceso, sobre todo cuando se pretendió que de inmediato se le diese vida solamente al Acuerdo arancelario y posteriormente a la Carta de la Habana.

Para salvar el escollo se acordó celebrar un protocolo de aplicación provisional que dio pie a un sinfín de negociaciones y consultas, terminando felizmente con la adopción de la parte II original (artículos III al XXIII); previendo así los posibles conflictos internos entre los poderes ejecutivo y legislativo a través de la llamada, «cláusula del abuelo».

Se suponía que tan pronto fuera legalmente posible, se formalizaría la carta de la OIC incorporándole de inmediato lo concerniente al GATT.

Por ende no se constituyó ningún organismo internacional, no se estableció un cuerpo administrativo ni se abordaron otros temas.

Pocos años se necesitaron para que la OIC abortara al negarse en 1951, el Congreso Americano, a tratar más el tema.

El acuerdo general aprobado caminó desde entonces, ordenando el comercio mundial, y hubo de ser parchado para ir llenando sus huecos. Sin duda la enmienda más importante fue la adición en 1965 de la parte IV (artículos XXXVI al XXXVIII) que establece un trato especial adecuado para los países en vías de desarrollo al que he llamado el anti-GATT pues contiene excepciones y dispensas a los grandes principios consagrados en 1947, como son los de la nación mas favorecida y el de la reciprocidad, a través de las preferencias arancelarias.

Debido a la actitud renuente de los grandes países para aplicar las disposiciones regulatorias de ciertas disciplinas, abusando de la «cláusula del abuelo», la Ronda Tokio buscó, en 1979, negociar acuerdos sobre ciertos temas, más que preocuparse de la desgravación arancelaria y así se firmarían varios códigos de conducta (subvenciones, *antidumping*, aviación civil, normas, etcétera).

Sin embargo no fue suficiente y por ello todas las partes contratantes —como se les llamaba, no miembros— del GATT, resolvieron iniciar una ambiciosa ronda en 1986, abordando temas nunca antes tratados tales como las subvenciones a la agricultura y los llamados «invisibles».

Fueron negociaciones arduas, complejas y tardadas (siete años) que curiosamente se agilizaron, en mi opinión, con el TLCAN pues, esos temas que habían atorado la carreta, fueron negociados en este acuerdo regional. No es pues coincidencia que casi cuatro meses después de la entrada en vigor del TLC se firmase el Acta de Marrakesh.

## **II. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO (OMC)**

Debemos consignar de inicio, que el Acta no constituye un estatuto constitucional complejo sino que es un corto documento con disposiciones generales que permiten el enlace de un numeroso conjunto de

textos conteniendo cerca de 200 protocolos, enmiendas, opiniones, rectificaciones, etcétera.

Esta minicarta, como se le ha llamado, se apoya en cuatro anexos que a su vez se dividen en:

## **Anexo I**

IA. Contiene los principales acuerdos y códigos suscritos en el GATT, por ello se le llama el «GATT 1994».

IB. Acuerdo sobre el comercio de servicios y anexos, llamado también «GATS».

IC. Acuerdo sobre diversos aspectos de la propiedad intelectual conocido como «TRIPS».

## **Anexo 2**

Este documento contiene el entendimiento sobre solución de controversias; en inglés se le conoce por sus siglas como DSU.

## **Anexo 3**

Contiene el mecanismo de revisión de las políticas comerciales (TPRM).

## **Anexo 4**

Este anexo se refiere a diversos acuerdos cuya suscripción no es obligatoria sino opcional, que interesen a unos cuantos países y son:

- a) El acuerdo sobre comercio de la aviación civil.
- b) Acuerdo sobre compras de gobierno.

c) Acuerdo sobre productos lácteos.

d) Acuerdo sobre carne de bovino.

México no suscribió este último anexo. Cabe señalar que con esta excepción, todos los anexos, son de aceptación obligatoria conforme al principio del «paquete único», de «todo o nada», regla que antes no prevalecía por lo que se decía que cada país podía tener un GATT cortado a su medida. Esta condición podemos ubicarla como una primera característica de la OMC.

Una segunda nota propia de esta nueva organización, en opinión del profesor John H. Jackson, estriba en que al darle continuidad a las instituciones y prácticas consagradas en el GATT, se hace ahora de manera más accesible a los funcionarios del gobierno, abogados y académicos.

Establecer por vez primera una organización formal de naturaleza internacional que se ocupe de las transacciones comerciales, sería un tercer punto y constituye un gran avance, una superación a una situación híbrida y carente de la infraestructura necesaria para ordenar debidamente dichas negociaciones que facilitarán su futuro desarrollo. Por último, la suscripción de un entendimiento sobre solución de controversias, y el establecimiento de un mecanismo con decisiones obligatorias, es un logro de gran trascendencia.

Se ha superado —al menos así lo esperamos— la disculpa de los grandes países pero sobre todo, de Estados Unidos, de no acatar las recomendaciones del grupo de expertos, por basarse la existencia del GATT, en un «acuerdo ejecutivo» y no en tratado senatorial de observancia obligatoria, conforme, la práctica- y no al derecho norteamericano.

La OMC, por ser una institución jurídica, presenta un andamiaje burocrático original, que habiendo recogido la experiencia del GATT, pretende ser útil y eficiente (art. VIII).

La máxima autoridad descansa en la «Conferencia ministerial» que se reúne en pleno cada dos años y que se compone por representantes de todos los miembros (art. IV, 1).

Le siguen en orden de importancia cuatro consejos:

a) El Consejo general.

b) El Consejo de comercio de bienes (GATT 1994).

c) El Consejo para el comercio de servicios (GATS).

d) El Consejo para asuntos relacionados con ciertos aspectos de los derechos de propiedad intelectual (TRIPS).

Se previene que el consejo general actúe también como el llamado «órgano de solución de diferencias» (OSD en español y DSU por sus siglas en inglés).

Se podrá observar que cada uno de los anexos esta cubierto por un consejo.

El Consejo general hará las veces de la Conferencia ministerial entre sesión bianual del mismo y se reunirá cuando sea preciso, estimándose que al menos será cada dos meses.

Se han establecido también diversos comités como son:

a) El de comercio y desarrollo.

b) El de restricciones por balanza de pagos.

c) Los asuntos presupuestarios, financieros y administrativos.

Se afianzó a la secretaría bajo la responsabilidad de un director general (art. VI).

En cuanto a las decisiones se buscará que se tomen por consenso como sucedía en el GATT con la aclaración de que en una votación concreta, ninguno de los miembros se oponga expresamente a la decisión objeto del voto.

Se le otorga gran relevancia al acervo histórico, ya que expresamente se consigna que la OMC se regirá por «las decisiones, procedimientos y prácticas consuetudinarias de las partes contratantes del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo» (art. XVI). Esto es lo que llaman «QUIS».

Es de señalarse, como ya se dijo, que la denominación de los integrantes de la OMC, es la de «miembros», en contraste con los del GATT, que por no constituir una organización jurídica, se denominaban «partes contratantes»; cuestión en la que el gobierno norteamericano fue muy puntilloso para prevenir cualquier enfrentamiento con su Congreso.

El articulado de la carta constitutiva es muy breve: sólo 16 artículos de lectura ágil, lo que facilita su comprensión. Empero, no dejan de plantearse múltiples interrogantes y cuestionamientos jurídicos en la vinculación entre el GATT y la OMC, así como en la interpretación del texto.

Un tema que cada vez es más constante, es el fenómeno de la creación de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras, que surgen al amparo de las excepciones a la aplicación de los principios torales del GATT contenidas en el art. XXIV párrafos 3° y 4° del mismo.

Para algunos estudiosos, la globalización mundial en cierta forma le esta restando presencia a la OMC.

### **III. LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS**

En lo referente a este tema, el GATT fue siempre objeto de críticas al no contar con un sistema eficiente para resolver los diferendos que

se presentasen entre sus integrantes. En la práctica como era lógico, no tuvo mayores resultados pese a que se fueron modificando las disposiciones aplicables que solamente fueron dos: los artículos XXII y XXIII.

Quienes han lanzado comentarios duros por este concepto, no han tenido presente que el GATT fue sólo un acuerdo y no constituyó una organización plena pues como ya adelantamos, este aspecto estaba encomendado a la Organización Mundial de Comercio, y al nunca ver la luz, tampoco surgió este mecanismo.

Quienes han estado cerca del GATT opinan que se obtuvieron logros superiores a los esperados y se ha ido configurando un cuerpo de decisiones mediante las que se perfilaron y pulieron ciertos conceptos básicos.

Asimismo se han delimitado dos campos en las controversias:

- Casos en donde se han violado objetivamente ciertos preceptos del Acuerdo.
- Casos en los que sin violentarse alguno de ellos, se ha producido, por las acciones de una de las partes contratantes, nulidad o menoscabo de ciertas expectativas fundadas de beneficios comerciales.

Lo anterior es notable pues los preceptos que se ocupaban anteriormente de los conflictos, se referirán solamente a las consultas y negociaciones, así como ante su ineficacia, a formular recomendaciones a través de grupos de expertos a quienes se turnaba el caso para opinión y sugerencias. La parte responsable podía acatar o no la recomendación y bastaba su oposición para que no operase.

Los países en vías de desarrollo sufrieron particularmente, de estas actitudes prepotentes y el nuestro aún tiene un serio problema de *dumping* (el del cemento) que, pese a que fue declarado inexistente por el grupo de expertos del GATT en julio de 1993, los Estados Unidos se han rehusado olímpicamente a acatarlo alegando que jurídicamente

no están obligados. Los daños causados a México son serios pero, sobre todo, el menosprecio al derecho es muy frustrante.

Éstas y otras experiencias sufridas por países de nuestro continente y desde luego, de otros, explica nuestra insistencia durante las negociaciones del TLCAN para lograr un capítulo sobre prácticas desleales que acabó plasmándose en el XIX.

En el entendimiento sobre solución de diferencias de la OMC se previene que nadie podrá ya bloquear las decisiones del órgano de solución de diferencias, salvo que todo el Consejo general las rechace por unanimidad («consenso reversible»).

Ante tal condición se pretendió mitigar el alcance de tal obligación estableciendo el recurso de apelación. El efecto de utilizar estos mecanismos es el restablecimiento del orden fracturado en las relaciones comerciales, bien evitando el daño suprimiendo lo que lo produce, bien compensándolo, o en el extremo, si no hay arreglo conveniente, retaliando en la medida y términos del efecto negativo.

El órgano de solución de diferencias será el encargado de darle seguimiento y vigilar que sus disposiciones se observen.

Del mes de enero de 1995 al 9 de diciembre de 1997, según un informe del secretariado para efectos internos, se había presentado un total de 51 casos y 110 consultas, habiéndose resuelto algunos, otros están en trámite y otros más inactivos.

México ha estado presente en varios problemas, bien con simples consultas o en páneles; como el de las exportaciones de tomate fresco a Estados Unidos, el de las exportaciones de cemento a Guatemala, la forma de valorar en aduanas las importaciones europeas, y el de las exportaciones norteamericanas de jarabe de maíz de alta fructosa a nuestro país, quien es el demandado.

Cabe decir en este último caso que habiéndose promovido por el gobierno norteamericano una solicitud de consulta para el día 5 de septiembre de 1997, la cual aceptó México, no pasó nada trascendente después de la reunión en Ginebra de ambas delegaciones el día 8 de octubre siguiente.

Sin embargo ante la decisión definitiva dictada en este caso el pasado 23 de enero, de nueva cuenta fuimos llevados al banquillo de los acusados y, el día 12 de junio, se reunieron ambas delegaciones nuevamente sin ningún resultado, por lo que se solicitará sin duda que el caso se turne al órgano de solución de diferencias.

Ahora, como nunca antes, contamos con un instrumental jurídico que debemos usar, tanto a nivel bilateral como puede suceder en los acuerdos entre México y otro país, como multilateral (*v. gr.* el G'3), o regional como el TLCAN, la OMC y los que surjan con MERCOSUR y con la Unión Europea.

Debemos usarlos cuando sea menester sin dilación ni temor, siempre y cuando la razón nos asista. Nuestro país necesita que se le defienda en todos los foros cuantas veces sea necesario. Para ello requiere de profesionistas capaces, bien preparados, sobre todo abogados que a su formación humanista añen conocimientos sobre estas instituciones jurídico-económicas ajenas a nuestro sistema de educación por ocuparse fundamentalmente del lucro.

Sin embargo, lo más importante que debe guiar su conducta, sobre todo lo demás, es el respeto y la convicción de amor a México, a su pasado y lo que debe y puede ser en el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

Cannon Jr., James R., *The World Trade Organization: multilateral trade framework for the 21st.*

*Century and U.S. implementing legislation American bar association*, 1996.

Darey, William J., Sykes, Jr., Alan O., *Legal problems of international economic relations*, 3ª. ed., U.S.A., 1995.

*Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1994.

Jackson, John H., *The World Trade Organization*, Chatham House Papers (en prensa).

Newman, Bernard, *La nueva Europa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

Reyes Heróles, Jesús, *La carta de la Habana*, e.d.i.a.p.s.a., México, 1948.