

DEL GATT A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Romualdo BERMEJO GARCÍA
Laura SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: CAUSAS, ORÍGENES Y OBJETIVOS DE LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES.— I. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA RONDA.— II. EL ACTA FINAL DE LA RONDA URUGUAY.— III. EL ACUERDO CONSTITUTIVO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO COMO MARCO INSTITUCIONAL COMÚN: 1. Objetivos. 2. Funciones. 3. Personalidad jurídica de la OMC y el marco de cooperación internacional. 4. Estructura institucional. 5. La adopción de decisiones. 6. La aplicación por los Estados de las disposiciones de la OMC. 7. La OMC y sus Miembros: Continuidad con el GATT.— IV. EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: 1. El Órgano de Solución de Diferencias. 2. La fase “pre-panel”. 3. El procedimiento ante los grupos especiales. 4. La adopción de los informes por el OSD. El examen en apelación. 5. La aplicación de las recomendaciones del OSD. 6. El recurso al arbitraje.— V. LA TRANSICIÓN DEL GATT A LA OMC.— CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN:

CAUSAS, ORÍGENES Y OBJETIVOS DE LA RONDA URUGUAY DE
NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

En septiembre de 1986, en una época de crisis del comercio internacional, los ministros de 92 Partes Contratantes del GATT adoptaron la “Declaración de Punta del Este”¹, que abría oficialmente la última de las rondas de negociaciones comerciales

1. Ver comunicado de prensa del GATT de 25 de septiembre de 1986.

multilaterales, conocida como Ronda Uruguay². Seis años después de haber concluido la Ronda Tokio, se podían constatar algunos cambios en el sistema del GATT³: por un lado, su aplicación se extendió a nuevos ámbitos del comercio internacional, intentando abarcar nuevos tipos de restricciones a los intercambios comerciales; por otro lado, la participación de los países se incrementó y la institucionalización del sistema era cada vez mayor.

Uno de los rasgos más característicos de la evolución del comercio internacional tras la Ronda Tokio es el de la fragmentación del sistema comercial. Y es que, si ya antes de 1979 se habían elaborado algunos regímenes particulares -el primer Código *antidumping* data de 1969 y el Acuerdo Multifibras se adoptó en 1973- desde la conclusión de los Acuerdos de Tokio, asistimos a una proliferación de regímenes jurídicos distintos en el seno del GATT⁴.

En conjunto, nos encontramos con un sistema comercial internacional limitado por la ausencia de coherencia que existe, en ocasiones, entre el régimen general y los regímenes especiales. El grado de institucionalización de este sistema había aumentado, pero era aún insuficiente, lo cual dificultaba la efectividad de las decisiones de las Partes Contratantes del GATT y

2. Ya en 1982, en un intento de buscar remedios a la creciente crisis del comercio internacional, se había celebrado en Ginebra una Conferencia Ministerial de las Partes Contratantes en que se trató de impulsar una nueva gran ronda de negociaciones. Aunque este resultado no se pudo lograr, se elaboró una Declaración Ministerial que, aunque no tuviera fuerza jurídica obligatoria, recogía el estado de los problemas del comercio internacional y constituiría el programa de trabajo para los años sucesivos. Ver FLORY, Th. "La Conférence ministérielle du GATT", en CHRONIQUE DE DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE, AFDI, 1982, pp.752-754.

3. Ver FLORY, Th. "L' évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokyo Round de 1979", en *JDI*, 1986.2, pp. 329-345.

4. Esta pluralidad de regímenes se manifiesta en estos cuatro aspectos: la diversificación de regímenes en ámbitos no arancelarios (coexisten diversos *códigos* que regulan medidas comerciales concretas, como el de Subvenciones, el Código Antidumping, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, etc); la sectorialización de regímenes en función de ciertas categorías de productos (desde el comienzo la agricultura se excluyó *de facto* del régimen general, y el sector textil fue excluido del régimen general en virtud del Acuerdo Multifibras); la diferenciación de regímenes en función de las categorías de países (el régimen de la dualidad de normas se fue transformando en una pluralidad modulada de normas, en función del grado de desarrollo de los países, desde los menos avanzados hasta los más desarrollados); y la proliferación de los regímenes de excepción. Cfr. FLORY, Th. "L' évolution des régimes juridiques du GATT..." op. cit., pp. 331-341.

de las recomendaciones de los grupos especiales para la solución de diferencias, cuyos informes encontraban cada vez más obstáculos a la hora de ser adoptados por las Partes Contratantes. Por otro lado, a pesar de haberse ampliado su alcance material, el sistema presentaba algunas lagunas, ya que no abarcaba todos los ámbitos del comercio internacional, ni tampoco todas las restricciones que obstaculizaban los intercambios entre los Estados. Todo esto, unido a la proliferación de medidas unilaterales restrictivas del comercio y al aumento del número de acuerdos bilaterales de autolimitación, negociados al margen de las reglas del GATT, ponía en evidencia la necesidad de una reforma en profundidad del sistema comercial internacional. Para ello se convocó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales en Punta del Este.

Lo primero que llevaron a cabo las Partes Contratantes fue la creación de un Comité de Negociaciones Comerciales para llevar adelante la nueva ronda con el objetivo de mejorar el sistema comercial multilateral basado en los principios y reglas del GATT. La Declaración ministerial⁵ comienza reafirmando de forma solemne los objetivos y principios liberales clásicos: se tratará de lograr un sistema comercial multilateral más abierto, viable y duradero y de asegurar una liberalización creciente y una expansión del comercio mundial, teniendo en cuenta los principios de reciprocidad, equilibrio de las concesiones, transparencia y establecimiento de condiciones de competencia previsibles y equitativas. Se tendrán en cuenta las condiciones especiales de los países menos desarrollados y se aplicará el principio del trato diferenciado y más favorable a estos países, aunque se acentúa la diferencia de trato entre las diferentes categorías de países en desarrollo.

En la nueva ronda de negociaciones se intentará reforzar el papel del GATT y profundizar los vínculos de interdependencia, cada vez mayores, entre el comercio, las cuestiones monetarias y financieras y el desarrollo. Entre los temas que deberán ser tratados encontramos el de la liberalización de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio; la reinserción al marco

5. Para el texto de la Declaración, cf. FOCUS, *Boletín de información del GATT*, octubre 1986, p. 106; ver el comentario de FLORY, Th. "La Déclaration ministérielle de Punta del Este du 19 septembre 1986 ouvrant les nouvelles négociations commerciales multilatérales du GATT (Uruguay Round)", en CHRONIQUE DE DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE, *AFDI*, 1986, pp. 605-615.

comercial multilateral de determinados sectores que se encontraban al margen del Acuerdo General, como la agricultura o el sector textil, y la inclusión de nuevos campos, como la propiedad intelectual, las inversiones o los servicios⁶. Una serie de cuestiones, como la exportación de sustancias peligrosas, los acuerdos sobre productos, las prácticas comerciales restrictivas y los derechos de los trabajadores⁷, se dejan fuera, a falta de voluntad común para negociarlas.

Además, se procurará mejorar el sistema institucional y jurídico del GATT, para lo cual será necesaria la revisión de ciertas disposiciones, la reforma del procedimiento de solución de diferencias y el reforzamiento de los procedimientos de vigilancia de las políticas comerciales de los Estados. Se tratará de mejorar la eficacia general del GATT como institución⁸ y de lograr mayor coherencia en la elaboración de las políticas comerciales a nivel mundial a través de una mejor coordinación entre el GATT y las organizaciones internacionales competentes en materia monetaria y financiera. Por otro lado, los países participantes se comprometen a no adoptar nuevas medidas proteccionistas (*status quo* o *stand still*) y a tratar de eliminar o al menos adecuar al GATT las ya existentes (desmantelamiento o *roll back*). La Ronda Uruguay, que debía concluir en Bruselas en 1990 –aunque esto no fue posible por las razones que veremos más adelante– se iba a guiar por los principios de transparencia y globalidad de las negociaciones.

6. El sector servicios fue objeto de una declaración paralela de los ministros en calidad de representantes de los países presentes en la negociación, en la cual se comprometían a negociar un acuerdo que reglamentara de forma multilateral los servicios. Para ello se crea un Grupo de negociación sobre los servicios, que deberá informar al Comité de Negociaciones Comerciales.

7. Efectivamente, una cuestión que se trató de incluir en las negociaciones de la Ronda Uruguay, pero que no se pudo tratar debido a la fuerte oposición de los países en desarrollo y que actualmente sigue dando muchos quebraderos de cabeza, es la famosa “cláusula social” que recubriría una especie de moral internacional condenando los métodos de explotación de ciertas capas de la población, como mujeres y niños, llevados a cabo por algunos países para obtener una mayor competencia para sus productos. No hace falta señalar que la filosofía que subyace tras esta “cláusula social” no es del agrado de los países en desarrollo, que se sienten manipulados en esta materia por los países industrializados, quienes invocan el respeto de los derechos humanos y algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

8. Hay que destacar que la Declaración de Punta del Este no hace ninguna referencia a la creación de una organización mundial del comercio.

I. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA RONDA⁹

Los objetivos tan importantes que tenía la Ronda imponían el establecimiento de un procedimiento claro de negociación, el cual se fija en enero de 1987¹⁰. Las negociaciones sobre el comercio de bienes se llevarán a cabo dentro de alguno de los catorce grupos de negociación que se crean para ello, cada uno con su propia presidencia y con funcionamiento independiente. Para cada grupo se establece un plan de negociación con unos objetivos concretos. Por ejemplo, al grupo de negociación sobre “Artículos del Acuerdo General”, se le da el mandato de llevar a cabo una revisión general de las disposiciones, artículos y disciplinas del GATT. Dos grupos deberán considerar la necesidad de reformas en la estructura y funciones del GATT: el grupo de negociación sobre la solución de diferencias deberá tratar de mejorar y reforzar las reglas y procedimientos existentes y establecer disposiciones de vigilancia y de control de esos procedimientos para facilitar el respeto de las recomendaciones adoptadas; el grupo de negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT tendrá el triple mandato de reforzar la vigilancia de las políticas y prácticas comerciales en el marco del GATT, mejorar la eficacia del GATT como institución y la adopción de decisiones y lograr que el GATT contribuya a hacer más coherente la elaboración de las políticas económicas a nivel mundial, reforzando sus relaciones con otras organizaciones internacionales competentes en materia monetaria y financiera.

En diciembre de 1988 se celebró en Montreal una “sesión a medio recorrido” con la participación de más de 90 ministros y 1000 delegados, en la que el Comité de Negociaciones Comerciales tomó nota de los progresos efectuados y adoptó algunas decisiones de procedimiento¹¹. Se lograron algunos acuerdos sobre concesiones comerciales para productos tropicales, aspec-

9. Sobre el proceso de negociación, ver fundamentalmente, STEWART, *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History (1986-1992)*, Kluwer Law and Taxation Publishers; Deventer, Boston, 1993; también GIRARD, Pierre-Louis, “De Punta del Este à Marrakech: le processus de négociation 1986-1993”, en *GATT-Uruguay Round*, Institut für Europa und Wirtschaftsvölkerrecht, Verlag Stämpfli + Cie AG, Bern, 1995, pp. 1-28.

10. Ver *Actividades del GATT en 1987*, GATT, Ginebra, 1988, pp. 136-150.

11. Ver *Actividades del GATT en 1988*, GATT, Ginebra, 1989, pp. 24 ss.; los resultados de la reunión ministerial de Montreal se recogen en el Doc. GATT MTN.TNC/7 (MIN), de 9 de diciembre de 1988.

tos institucionales, comercio de servicios y derechos de aduana. Sin embargo, en otras cuestiones, como la agricultura, los textiles y el vestido, las salvaguardias y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas, existían divergencias que no permitieron llegar a ninguna conclusión. Se decide finalmente la celebración de una reunión de altos funcionarios en la primera semana de abril de 1989. Hasta entonces, los resultados obtenidos en Montreal se dejan “en suspenso” y se encarga al Sr. Dunkel, en su condición de Presidente del Comité a nivel de delegaciones, la celebración de consultas de alto nivel sobre los puntos que requerían ulterior consideración.

En la sesión de abril de 1989, celebrada en Ginebra, se adoptaron algunos acuerdos que dieron lugar a decisiones del Consejo del GATT que entraron inmediatamente en vigor -aunque de modo provisional hasta la finalización de la ronda- y otros que fijaban las líneas directrices que debían seguir los negociadores. Así, por un lado, desde esa fecha, comienzan a aplicarse la decisión sobre el procedimiento de solución de diferencias, que codifica de manera más precisa el procedimiento y que institucionaliza la posibilidad del recurso al arbitraje en el marco del GATT, y la decisión sobre el “mecanismo de examen de las políticas comerciales”, que prevé que las partes contratantes sometían regularmente al Consejo informes sobre sus políticas comerciales. Además, se adoptaron otras dos decisiones sobre el funcionamiento del sistema del GATT, una sobre la mayor participación de los Ministros en el GATT y otra sobre la coordinación entre el GATT y las otras organizaciones internacionales económicas. Por otro lado, las partes contratantes llegaron a acuerdos sobre algunos textos que no fueron formalizados por decisiones del Consejo y cuyo objetivo era simplemente indicar a los negociadores las líneas directrices a seguir. En conjunto, los sectores en los que hasta este momento se habían logrado mayores innovaciones eran la agricultura, el sector textil, los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el comercio de servicios¹².

12. Ver FLORY, Th., “Les Accords résultant des négociations de l’Uruguay Round à mi-parcours”, en *CHRONIQUE DE DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE*, *AFDI*, 1989, pp. 649-655.

En diciembre de 1989, se acordó que la reunión final de la Ronda Uruguay debía comenzar el 3 de diciembre de 1990¹³. En abril de 1990 tuvo lugar la primera evaluación global, en la que las partes mostraron su inquietud por la falta de progreso. A pesar de que en algunas materias se había logrado a lo largo del año llegar a un acuerdo sobre las bases de la negociación, pronto quedó clara la existencia de importantes divergencias en otros ámbitos, sobre todo en la agricultura¹⁴. Iba a ser necesario, pues, un enorme esfuerzo político para superar esas divergencias y llegar a un resultado final.

En diciembre de 1990 se convocó la sesión final del Comité de Negociaciones Comerciales en Bruselas, donde se celebró una reunión a nivel ministerial caracterizada por la improvisación y el abuso de reuniones informales¹⁵. Se había elaborado un “proyecto de Acta Final” de 400 páginas que recogía lo esencial de las cerca de 1300 proposiciones y documentos de trabajo elaborados a lo largo de los cuatro años de negociaciones de la Ronda Uruguay¹⁶. Aunque se produjeron importantes avances en algunos sectores como el de los servicios, el textil y en algunas medidas no arancelarias, no se alcanzó un acuerdo sobre la agricultura. Al no poderse lograr un acuerdo global o “paquete final”, hubo que aplazar las negociaciones, sin que se fijara una fecha límite para su finalización, no respetando así el plazo inicialmente previsto para terminar la Ronda.

El Comité de Negociaciones Comerciales decidió reanudar las negociaciones en febrero de 1991. En abril se revisaron los mecanismos de la negociación; los grupos se redujeron de quince a siete. La Declaración de Punta del Este seguiría siendo, no obstante, la base de todas las negociaciones. Se reemprendieron, pues, los trabajos y, en diciembre, el Presidente del Comité de Negociaciones comerciales presentó un Proyecto de Acta Final,

13. Sobre la preparación de esa reunión, ver *Actividades del GATT en 1990*, GATT, Ginebra, 1991, pp. 24-26.

14. Al respecto ver BERMEJO, R., “El Conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Unión Europea a la luz de la Ronda Uruguay”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, p. 834; MONTAÑA i MORA, Miquel, “International Law and International Relations Cheek to Cheek: an IL/IR Perspective on the Uruguay Round Negotiations on Agriculture”, *GYIL*, 1995, p. 336.

15. CASTILLO URRUTIA, J. A., *El GATT Post Ronda Uruguay*, Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos. Universidad de Granada, 1993, p. 35.

16. *Actividades del GATT en 1990*, GATT, Ginebra, 1991, pp. 26 ss..

el que conocemos como “texto Dunkel”¹⁷, que debía servir de base para el acuerdo final. Sin embargo, las divergencias entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos, principalmente en lo relativo al sector agrícola, impidieron la aprobación de este texto¹⁸.

En enero de 1992 el Proyecto de Acta Final es aceptado por el Comité de Negociaciones Comerciales únicamente como base de la negociación. Se vuelven a revisar los mecanismos de la negociación, reduciendo los grupos de siete a cuatro. Sin embargo el proceso multilateral queda prácticamente en suspenso a partir de febrero. A lo largo del año, la negociación se bilateralizó. Se celebraron numerosos encuentros entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos hasta que, en noviembre, llegaron a un acuerdo sobre el sector agrícola, conocido como “Acuerdo de Blair House”. Esta vez, el rechazo de Francia a aceptar este texto¹⁹, el cambio en la presidencia de los Estados Unidos en enero de 1993²⁰, y el resurgimiento de las diferencias en otros

17. Doc. GATT MTN.TNC/W/FA. Este proyecto contiene ya un Acuerdo para la creación de una Organización “Multilateral” del Comercio cuya principal función consistiría en preservar los objetivos y principios básicos del GATT y desarrollar un sistema de comercio multilateral integrado, más viable y duradero, que abarcara el GATT, tal como había sido modificado, todos los Acuerdos y Entendimientos concluidos bajo sus auspicios y todos los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales; ver STEWART, *The GATT Uruguay Round. A Negotiating History (1986-1992)*, Kluwer Law and Taxation Publishers; Deventer, Boston, 1993, p. 51.

18. Ver BERMEJO, R., “El Conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Unión Europea a la luz de la Ronda Uruguay”, op. cit., pp. 814-815; MONTAÑA I MORA, M., *El régimen jurídico de las subvenciones agrícolas a la exportación en el sistema GATT/OMC: papel de los Estados Unidos y las Comunidades Europeas en el desarrollo del marco normativo*, tesis doctoral, noviembre 1995, p. 346; El Consejo de Ministros de la Comunidad rechazó el texto prácticamente por unanimidad el 23 de diciembre, por considerarlo incompatible con la Política Agrícola Común (PAC) y favorable a los intereses norteamericanos. Por otro lado, en otros sectores como el de audiovisuales, el textil o el farmacéutico, también había divergencias. Ver Ph. LEMAITRE, en *Le Monde*, 24 y 25 de diciembre de 1991.

19. Ver BERMEJO, R., “El Conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Unión Europea a la luz de la Ronda Uruguay”, op. cit., pp. 823-827.

20. La nueva administración tenía una agenda cargada con problemas internos así como con la negociación de los acuerdos paralelos al NAFTA. Sin embargo, las primeras declaraciones de la administración Clinton dejaron ver que la Ronda de negociaciones comerciales continuaría siendo una prioridad y que un paquete final aceptable para los EE.UU. podía abarcar cambios en áreas distintas de las que se habían identificado en diciembre de 1992, e incluir un posible reexamen del acuerdo de Blair House sobre agricultura. STEWART, *The GATT Uruguay Round*, op. cit., p. 6.

sectores como los servicios o las subvenciones, iban a retrasar todavía un año más la consecución del acuerdo final.

II. EL ACTA FINAL DE LA RONDA URUGUAY

El 15 de diciembre de 1993, los representantes de los Estados Unidos y de la Unión Europea llegaron por fin a un acuerdo sobre el “paquete final” de las negociaciones y se aprobó el *Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*²¹. El Acta Final con su Protocolo -que incorpora las listas de concesiones arancelarias y de compromisos en la esfera de los servicios- fue firmada por 117 países y por las Comunidades Europeas en Marrakech el 15 de abril de 1994²².

No resulta fácil hacer un balance de los resultados de esta Ronda, considerada por unos como un “éxito clamoroso”²³ y vista por otros como un fracaso, o, más bien, como un simple “armisticio”²⁴. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que los objetivos de la Declaración de Punta del Este eran los más ambiciosos de cuantas rondas de negociaciones se han celebrado

21. DOC. GATT MTN/FA.

22. DÍAZ MIER y AVILA señalan algunas diferencias entre los textos de 1993 y 1994: el Acta de Marrakech de abril de 1994 incluye una Declaración Ministerial que define los propósitos y los contenidos de la OMC; en ella se recogen además varias Decisiones, entre las que destaca la relativa a “Comercio y Medio Ambiente; desaparece la mención “incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas” del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; no aparece en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 el “Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXXV de dicho acuerdo”; se clasifican de forma más sistematizada las Decisiones y Declaraciones Ministeriales adoptadas el 15 de diciembre de 1993, etc. Cfr. Miguel Angel DÍAZ MIER y Antonio María AVILA, “La OMC, un año después”, *Boletín Económico del ICE* n° 2463, 10-16 de julio de 1995, p. 30.

23. Sir Leon BRITTON (vicepresidente de la Comisión Europea y comisario encargado de las relaciones exteriores y la política comercial), “Una nueva estrategia mundial después del GATT”, en *Política Exterior*, 38, VIII, abril-mayo 1994, p. 32.

24. Puesto que “en el último momento, unas horas antes del 15 de diciembre, día a partir del cual la ratificación americana se habría atascado en el procedimiento de examen del Congreso, se salió del apuro excluyendo las cuestiones en desacuerdo” Michel JOBERT (ex-ministro de Asuntos Exteriores y ex-ministro de Comercio Exterior en Francia), “La última ronda del GATT: flores y frutos de Uruguay”, en *Política Exterior*, 37, VIII, febrero-marzo 1994, p. 135.

hasta ahora y que, en conjunto, los resultados han estado a la altura de esas expectativas e incluso, con la adopción de la Carta constitutiva de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las han sobrepasado.

Entre los principales logros de las negociaciones hay que destacar, además de la reducción media de los derechos arancelarios en casi un 40 por ciento²⁵ y el Acuerdo sobre la Agricultura, la conclusión de Acuerdos para la inclusión en el nuevo marco jurídico comercial internacional de nuevos sectores como los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, también conocido por sus siglas en inglés, TRIPs), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (conocido como GATS), el Acuerdo sobre Subvenciones, o el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio o Código de Normas²⁶. En cualquier caso, sin duda, el resultado más notable de la Ronda Uruguay es la elaboración de una estructura institucional permanente, la Organización Mundial del Comercio, que facilitará la cooperación en materia de relaciones económicas y comerciales²⁷.

25. Ver *GATT- FOCUS*, n. 107, mayo de 1994.

26. Para una valoración general de los resultados de la Ronda Uruguay ver JACKSON, J. H., "Observations sur les résultats du cycle de l'Uruguay", en *RGDIP*, tomo 98/1994/3, pp. 675-688; CASTILLO URRUTIA, *El GATT post Ronda Uruguay*, op. cit.; Boletín Económico del ICE nº 2396, diciembre 1993-enero 1994, pp. 3591-3598; STOLL, P. T., "Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT" en *ZaöRV*, 54/2, 1994, pp. 241-339; AVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER, *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Madrid, Tecnos, 1994.

27. Sobre la nueva organización, véase KHAVAND, F.A., *Le nouvel ordre commercial mondial. Du GATT à l'OMC*, París, Nathan, 1995; MESSERLIN, P., *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, París, 1995; PETERSMANN, E.V., "The Transformation of the World Trading System through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization", *European Journal of International Law*, vol. 6, n. 2, 1995, pp. 161-221; SACERDOTI, G., "La trasformazione del GATT nell'Organizzazione Mondiale del Commercio", *Diritto del Commercio Internazionale*, vol. 9, 1, 1995, pp. 73-90.

III. EL ACUERDO CONSTITUTIVO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO COMO MARCO INSTITUCIONAL COMÚN.

El establecimiento de una estructura institucional permanente no se contemplaba en la Declaración de Punta del Este. La idea de una organización fuerte, que ya tenía defensores entre la doctrina²⁸, fue sugerida por primera vez de modo informal por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores italiano, Renato Ruggiero²⁹, y fue rápidamente secundada por Canadá³⁰. Posteriormente, se introdujo una propuesta formal, mediante una comunicación de la Comunidad Europea al grupo de negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT³¹. Algunos Estados, entre ellos los Estados Unidos, mostraron cierta desconfianza ante esta propuesta³². Se temía que la inclusión de un punto nuevo de tal envergadura en el orden del día no hiciera sino retrasar la conclusión de la Ronda. Además, algunos alegaban que el establecimiento de semejante estructura institucional permanente desbordaba el ámbito de competencia del grupo de negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT.

En la reunión de Bruselas de 1990 no se logró un acuerdo sobre el establecimiento de una organización nueva; el Proyecto de Acta Final únicamente contiene referencias sobre la conveniencia de seguir trabajando en este punto. Efectivamente, los trabajos continuaron y ya el Proyecto Dunkel, del año siguiente, contiene el texto de un acuerdo para establecer una Organización

28. Según Christoph BAIL, asesor de las Comunidades Europeas, todo el proceso comenzó con un discurso pronunciado en Ginebra por el profesor JACKSON en 1989; Cfr. comentarios de BAIL en el grupo de trabajo sobre "What's Needed for the GATT after the Uruguay Round?", *ASIL Proceedings*, Washington, 1992, p. 74; ver las propuestas de JACKSON en "Reflections on Restructuring the GATT", en *Completing the Uruguay Round*, Jeffrey J. SCHOTT (ed.), Institute for International Economics, Washington D. C., 1990, pp. 205-224.

29. *International Trade Reporter*, vol. 7, n. 8, de 21 de febrero de 1990; ver también MONTAÑA i MORA, M., "Las novedades reales tras la creación de la Organización Mundial del Comercio", *Afers Internacionals*, núm. 29-30, p. 7.

30. *International Trade Reporter*, vol. 7, n. 16, de 18 de abril de 1990 y n. 17, de 25 de abril de 1995.

31. Doc. GATT MTN.GNG/NG14/W/42, de 9 de julio de 1990.

32. En el Doc. GATT MTN.GNG/NG14/18, de 9 de julio de 1990 se recogen algunas de las opiniones expresadas por los negociadores en la reunión del grupo de negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT del 25 y 26 de junio de 1990.

“Multilateral” del Comercio. No obstante, todavía hubo que hacer frente a una fuerte oposición por parte de los Estados Unidos³³ antes de que se pudiera lograr la conclusión del texto final del Acuerdo en 1993.

La Organización Mundial del Comercio³⁴ (OMC) está dotada de una “mini-Carta”, el “Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”³⁵, destinada a establecer las estructuras institucionales que permitan la aplicación de las reglas sustantivas resultantes de la negociación de la Ronda. El Acuerdo contiene, pues, disposiciones institucionales y de procedimiento e integra en sus anexos los acuerdos sustantivos concluidos en el marco de la Ronda.

Con este objeto, el artículo II. 1 del Acuerdo establece que “la OMC constituirá el *marco institucional común* para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo”. Con el Acta Final de la Ronda Uruguay se pone fin al sistema del GATT “a la carta” que venía funcionando desde la conclusión de la Ronda Tokio. Este sistema, que creaba diferentes obligaciones y derechos entre las partes, fue considerado inaceptable por los negociadores de la Ronda Uruguay. Se prefirió, en consecuencia, adoptar el principio de “paquete único” según el cual cada participante en las negociaciones debía decidir entre aceptar todo o nada. Efectivamente, los participantes en el Acta Final “convienen en que el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio estará abierto a la aceptación *como un todo* (...) de todos los participantes en la Ronda Uruguay de

33. Ver *International Trade Reporter*, vol. 9, n. 50, de 16 de diciembre de 1992; sobre las razones que pudieron influir en el cambio de actitud de los Estados Unidos, ver CARDERERA SOLER, Luis, “La Organización Mundial del Comercio”, en *La Ronda Uruguay del GATT. Boletín Económico del ICE*, número extraordinario, pp. 19-20.

34. Finalmente se adoptó la expresión “mundial” en lugar de “multilateral” como consecuencia de la presión por parte de los Estados Unidos que “quería evitar con ello favorecer la dinámica del debate multilateralismo contra unilateralismo, que encierra un ataque directo al empleo por Estados Unidos de todo un arsenal de medidas de represalia, al amparo de la conocida Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974” Cfr. CARDERERA SOLER, Luis, “La Organización Mundial del Comercio”, op. cit., p. 12.

35. El texto del Acuerdo en español se puede ver en *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales; los textos jurídicos*, Secretaría del GATT, Ginebra, 1994

Negociaciones Comerciales Multilaterales”³⁶. Los Acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3³⁷, o “Acuerdos Comerciales Multilaterales”, forman parte integrante del Acuerdo OMC y son vinculantes para todos sus Miembros³⁸. Como una excepción a este principio de “paquete único”, los “Acuerdos Comerciales Plurilaterales” que figuran en el Anexo 4³⁹, únicamente serán vinculantes para los Miembros que los hayan aceptado.

El nuevo acuerdo acaba además con la fragmentación que todavía ocasionaba en el sistema del GATT la llamada “cláusula del abuelo”, según la cual las Partes Contratantes del GATT sólo se comprometían a aplicar la Parte II, que contiene los principios generales del Acuerdo “en toda la medida que sea compatible con la legislación vigente” en aquél momento. Esta cláusula es expresamente derogada en el Acta Final⁴⁰.

1. *Objetivos*

El Preámbulo del Acuerdo de la OMC reitera algunos de los objetivos y principios formulados en el Acuerdo General de 1947. Se trata esencialmente de asegurar la utilización óptima, desde un punto de vista global, de los recursos económicos. Así, las relaciones comerciales entre las Partes “deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio”. La única

36. Párrafo 4 del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (GATT MTN/FA I).

37. Se trata de los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías (Anexo 1A), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y sus Anexos (Anexo 1B), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Anexo 1C), el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Anexo 2), y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (Anexo 3). Todos ellos constituyen un conjunto normativo equilibrado y obligatorio que todos los participantes deben aceptar en bloque.

38. Artículo II.2 del Acuerdo OMC.

39. Los Acuerdos Comerciales Plurilaterales son los siguientes: Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, Acuerdo sobre Compras del Sector Público, Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos y Acuerdo de la Carne de Bovino.

40. Ver *infra*.

concesión a un objetivo que no sea el incremento de riquezas materiales la encontramos en la mención que se hace de la preservación del medio ambiente y la referencia al desarrollo sostenible⁴¹, que aparecen no como objetivos que podrían atemperar el libre cambio sino como un objetivo que el incremento de recursos debería permitir alcanzar.

Aunque se reconoce la importancia de que los países en desarrollo, y en especial los menos avanzados, obtengan “una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”, se evita cualquier mención de la equidad en relación con estos países. Desde nuestro punto de vista, esto es una laguna ya que hoy en día las relaciones económicas entre los países industrializados y los países en desarrollo deben llevarse a cabo de un modo equitativo. No cabe por tanto la aplicación estricta de una igualdad absoluta ni del principio de reciprocidad. Esto ya fue admitido por el GATT de 1947 en su parte IV, cuyo artículo XXXVI, párrafo 8 declara:

“Las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas”⁴².

Lo cierto es que la parquedad del preámbulo y de los objetivos que encierra parece demostrar que los negociadores no tuvieron grandes debates, ni jurídicos ni éticos en torno a los problemas que plantea el comercio internacional. Como ha señalado la Profesora Genevière Burdeau:

“Force est de reconnaître que la charte de l’OMC n’est pas très bavarde. Toutefois, son laconisme laisse voir clairement la doctrine qui la sous-tend et qui est le libéralisme économique pur dans un contexte de mondialisation des échanges sans limites et sans guère de considération pour le cadre national. Toute mention de l’Etat, en tant que responsable de la collectivité des individus dans le cadre national est évitée. Aucune référence n’est faite à la Charte des Nations Unies ni à ses principes. L’existence des pays en voie de développement n’est mentionnée que pour mémoire et comme du bout des

41. Objetivos novedosos que revelan la preocupación que tiene la Organización por adaptarse a la nueva realidad internacional.

42. Sobre esta cuestión véase, BERMEJO, R., *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 89-95.

lèvres, dans une formule dans laquelle toute idée de droits spécifiques ou d'équité est bannie, ainsi que toute évocation d'un système d'organisation de certains types d'échange comme le commerce des produits de base. On est aux antipodes des textes sur le Nouvel ordre économique international. Le mot d'ordre paraît être: 'supprimez les obstacles au commerce et enrichissez vous!'"⁴³.

2. *Funciones*

El artículo III del Acuerdo enumera las funciones de la nueva organización. En primer lugar, la OMC facilitará la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y la consecución de sus objetivos; será el foro permanente para las negociaciones comerciales multilaterales entre sus miembros y servirá de marco para la aplicación de los resultados de estas negociaciones. Además, se le encomienda la tarea de administrar el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias y el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Por último, la OMC deberá cooperar con el Banco Mundial y con el FMI para tratar de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas mundiales. En conjunto, pues, la Organización Mundial del Comercio debería contribuir a mejorar el sistema comercial multilateral, favoreciendo una aplicación más estricta y por lo tanto más jurídica de las disciplinas comerciales negociadas en el marco de la Ronda Uruguay⁴⁴.

El análisis de las funciones de la OMC no parece establecer un marco general competencial de la Organización para regir el conjunto del sistema comercial internacional. Se tiene la impresión de que la OMC, a pesar de las diferencias jurídico-formales que tiene respecto al GATT, sigue teniendo las funciones que tenía éste, las cuales eran especialmente técnicas, como la de asegurar la libertad de los intercambios comerciales. Se echan de

43. BURDEAU, Genevière, "Aspects juridiques de la mise en oeuvre des accords de Marrakech", en *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque de la Société Française pour le Droit International, Niza, 1995, p. 3.

44. LEBULLENGER, Joël, "L'Organisation Mondiale du Commerce", en *La Communauté Européenne et le GATT*, bajo la dirección de Thiébaud FLORY, Ed. Apogée, Rennes, 1995.

menos, pues, unos objetivos más generales, que son característicos de las organizaciones internacionales universales, con unas directrices de política económica más claras. Esta ambigüedad impide ver con claridad el papel que va a desempeñar la nueva organización en el futuro marco jurídico comercial internacional.

3. *Personalidad jurídica de la OMC y el marco de cooperación internacional*

“La OMC tendrá personalidad jurídica, y cada uno de sus Miembros le conferirá la capacidad jurídica necesaria en el ejercicio de sus funciones”⁴⁵, es decir, como cualquier organización internacional, estará dotada de personalidad jurídica internacional y de la capacidad de obrar en cada uno de los Estados miembros (personalidad jurídica interna)⁴⁶. Además, tanto la propia Organización como sus funcionarios y representantes gozarán de privilegios e inmunidades diplomáticos para el ejercicio de sus funciones, análogos a los de los organismos especializados de las Naciones Unidas, tal y como figura en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de estos organismos de 21 de noviembre de 1947.

La nueva institución adoptará su propio reglamento financiero y tendrá su propio presupuesto⁴⁷. Dada la importancia que para el buen funcionamiento de la Organización tienen los aspectos financieros, el artículo VII detalla las condiciones de su aprobación. En efecto, el Director General será el encargado de presentar al Comité de Asuntos Presupuestarios Financieros y Administrativos el proyecto de presupuesto y el estado financiero anuales de la OMC y éste formulará las recomendaciones que estime pertinentes al Consejo, el cual tendrá que aprobar el presupuesto “por una mayoría de dos tercios que comprenda más de la mitad de los miembros de la OMC”⁴⁸. Las disposiciones financieras relativas a la escala de contribuciones de los Miem-

45. Art. VIII.1.

46. JACKSON, J. H., “Observations sur les résultats du cycle de l’ Uruguay”, op. cit., p. 683.

47. Con esto se consolida su independencia respecto del sistema de las Naciones Unidas.

48. Artículo VII, párrafo 3.

bros y al presupuesto se basarán, en la medida de lo posible, en las disposiciones y en la práctica del GATT de 1947.

En el marco de la cooperación con otras organizaciones internacionales hay que resaltar que, en virtud del artículo V, el Consejo General de la OMC concertará acuerdos de cooperación con las organizaciones internacionales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. Esta disposición está pensada fundamentalmente para permitir una mayor coordinación con las instituciones de Bretton Woods, con vistas a lograr una mayor coherencia en la definición de las políticas económicas a nivel mundial. En la “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”⁴⁹ se reconoce que los diferentes aspectos de la política económica exigen que las instituciones internacionales competentes en cada esfera sigan políticas congruentes que se apoyen entre sí. Para ello, los Ministros “invitan ... al Director General de la OMC a examinar, con el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y el Presidente del Banco Mundial, las consecuencias que tendrán las responsabilidades de la OMC para su cooperación con las instituciones de Bretton Woods, así como las formas que podría adoptar esa cooperación, con vistas a alcanzar una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial”⁵⁰. El Consejo General también podrá adoptar disposiciones para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC.

El problema que subyace en este marco de cooperación es el de determinar el papel que va a desempeñar la OMC en el conjunto de las organizaciones internacionales de ámbito económico, debido sobre todo a que el campo de aplicación de la propia Organización en ciertos sectores no es absoluto. Así, por

49. Recogida en *Los resultados de la Ronda Uruguay...*, *op. cit.*, pp. 460-461.

50. Según el profesor TUSCOZ, el problema que se plantea actualmente es el de saber si, en el estado actual de las grandes instituciones económicas y financieras internacionales y de la cooperación que existe entre ellas, es posible elaborar y aplicar una verdadera estrategia económica mundial y si la OMC puede contribuir eficazmente a ello. En opinión de TUSCOZ la reorganización de los intercambios mundiales no parece poder permitir, por sí sola, la reorganización necesaria del Orden Económico Mundial. Cfr. TUSCOZ, “La réorganisation mondiale des échanges: quelques questions juridiques; rapport introductif”, En *Colloque de la Société Française pour le Droit International*, Niza, 1995, p. 39.

ejemplo, se plantean problemas en el sector de las inversiones en general, ya que la OMC sólo se ocupa de una parte de éstas, dejando una parcela importante que podrá ser debatida en otro marco institucional, bien sea el de las Naciones Unidas o el de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que, precisamente, ha anunciado su deseo de elaborar un convenio marco para el trato y la protección de las inversiones. Otra cuestión abierta es la de qué clase de relaciones se van a poder establecer con la UNCTAD, organismo que no ha desaparecido por la creación de la OMC aunque su papel sea hoy en día un poco sombrío.

4. *Estructura institucional*

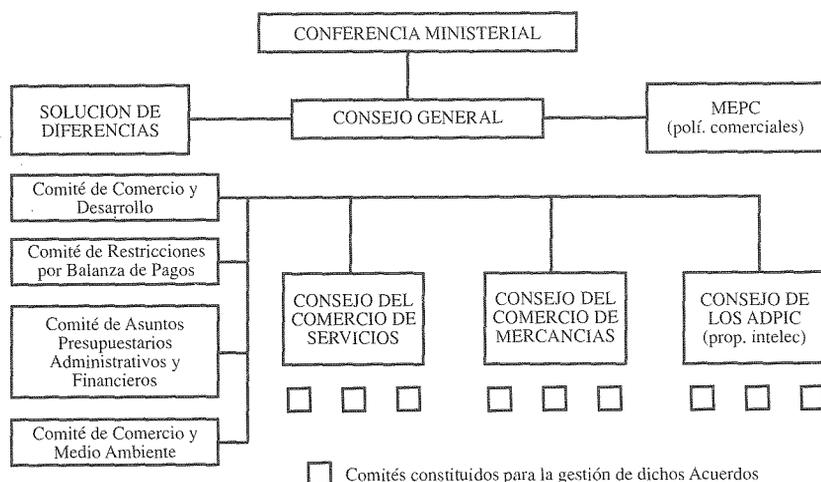
Como ya se ha señalado, la idea de establecer una auténtica Organización internacional surgió una vez que las negociaciones se encontraban ya en una fase avanzada, lo cual explica la poca elaboración que presenta el Acuerdo por el que se establece la OMC. Esta rudeza contrasta con la tecnicidad de otros acuerdos negociados en la Ronda Uruguay, como, por ejemplo, el de agricultura.

La estructura institucional de la OMC no tiene las mismas características que las que suele presentar una organización internacional clásica, donde, por lo general, encontramos órganos plenarios y órganos restringidos. En principio, parece que lo normal es que aquéllos que se consideran esenciales, la Conferencia Ministerial y el Consejo General, sean órganos plenarios. Sin embargo, todos los órganos más o menos importantes previstos por el Acuerdo sobre la OMC son plenarios, lo que conlleva que todos van a estar compuestos de manera casi idéntica, cambiando sólo la función del representante, pero no forzosamente éste. La influencia del GATT en esta materia, en donde las Partes Contratantes participaban tanto en las negociaciones como en las decisiones, parece explicar este hecho.

Tampoco encontramos en la Carta constitutiva de la OMC un conjunto de disposiciones interrelacionadas de forma coherente sobre el que se base el sistema orgánico de la Organización. De ahí la dificultad, por no decir la imposibilidad, de poder establecer unos órganos principales y otros órganos subsidiarios, ya que varios órganos cuyas funciones se llevan a cabo bajo la

orientación general de los dos órganos más importantes de la OMC (la Conferencia Ministerial y el Consejo General) tienen un estatuto y unas funciones que dependen de instrumentos jurídicos distintos, e incluso, como en el caso del Comité de Comercio y Medio Ambiente, no integrado en los acuerdos firmados en Marrakech.

Teniendo en consideración estas premisas, la estructura institucional de la OMC queda establecida tal y como figura en el cuadro siguiente*:



Al analizar la estructura institucional de la OMC, la Profesora Genevière Burdeau habla, siguiendo la tónica francesa que parece estar de moda, de cuatro círculos concéntricos⁵¹. El primer círculo estaría compuesto por los “tres órganos principales con vocación general” que son la Conferencia Ministerial, el Consejo General y la Secretaría.

* FUENTE: GATT, *Focus* n. 107, mayo 1994, p. 11.

51. Ver al respecto, BURDEAU, Genevière, “Aspects juridiques de la mise en oeuvre des accords de Marrakech”, op. cit., p. 9 y ss..

En efecto, el artículo IV establece la estructura institucional de la nueva organización⁵², en cuyo centro se encuentra la Conferencia Ministerial, “compuesta por representantes de todos los Estados Miembros, que se reunirá al menos una vez cada dos años”⁵³. La Conferencia Ministerial es pues el órgano deliberante de carácter plenario de la Organización y reemplaza a los antiguos períodos de sesiones de las Partes Contratantes que tenían lugar una vez al año, aunque raramente a nivel ministerial. Es un órgano de competencia máxima que “desempeñará las funciones de la OMC y adoptará las disposiciones necesarias a tal efecto” y que “tendrá la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales”⁵⁴. La Conferencia Ministerial es también competente para adoptar cualquier decisión sobre la adhesión de nuevos miembros⁵⁵, así como para interpretar el Acuerdo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

El Consejo General, dotado de competencias generales de control y compuesto también por representantes de todos los Miembros, desempeñará las funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos entre reuniones de ésta⁵⁶. El Consejo se reunirá probablemente con la misma periodicidad que el Consejo del GATT, esto es, una vez al mes⁵⁷. El Consejo General establecerá sus normas de procedimiento así como su propio reglamento y el de los Comités a los que se refiere el párrafo 7.

Otro órgano previsto por el artículo VI del Acuerdo sobre la OMC es la Secretaría, considerada como el órgano administrativo de la Organización y dirigida por un Director General que será nombrado por la Conferencia Ministerial. Todo lo relacionado con las facultades, los deberes, las condiciones de servicio

52. Estructura internacional que reproduce, en lo esencial, el equilibrio institucional del GATT de 1947, con la diferencia de que el nuevo acuerdo crea una auténtica organización internacional dotada de un campo de acción y de una esfera de competencia ampliados. Cf. LEBULLINGER, Joël, “L’Organisation Mondiale du Commerce”, *op. cit.*, p. 27.

53. Artículo IV, párrafo 1. Está previsto que la primera reunión de la Conferencia Ministerial tendrá lugar en Singapur en diciembre de 1996.

54. Artículo IX, párrafo 2.

55. Artículo XII, párrafo 2.

56. Artículo IV, párrafo 2.

57. Cfr. JACKSON, “Observations sur les résultats du cycle de l’ Uruguay”, *op. cit.*, p. 684.

y la duración del mandato del Director General será establecido en un reglamento que apruebe la Conferencia Ministerial⁵⁸. Será el Director General el que nombre al personal de la Secretaría, determinando los deberes y las condiciones de servicio⁵⁹. Cabe resaltar que tanto las funciones del Director como de la Secretaría “serán de carácter exclusivamente internacional”⁶⁰ y en el ejercicio de las mismas no aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad. Esto significa también que los miembros de la OMC respetarán el carácter internacional de las funciones del Director General y de la Secretaría, así como su independencia⁶¹. Pero las funciones del Director General van más allá de la dirección de la Secretaría. Así, corresponde al Director General presentar el “proyecto de presupuesto y el estado financiero anuales de la OMC”⁶², así como otras funciones en el marco del nuevo procedimiento de solución de diferencias como las de ofrecer buenos oficios, la conciliación y la mediación⁶³, decidir sobre la composición de los grupos especiales en caso de desacuerdo entre las partes⁶⁴ y el nombramiento de los árbitros en ciertos casos⁶⁵.

El segundo círculo estaría compuesto por los tres órganos principales especializados previstos en el artículo IV, párrafo 5, que son los tres Consejos sectoriales siguientes: el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Estos Consejos funcionarán bajo la “orientación general del Consejo General”, con la misión de supervisar el funcionamiento de los respectivos Acuerdos Comerciales Multilaterales del Anexo 1, desempeñando las funciones que se les atribuya en dichos Acuerdos⁶⁶. Los consejos sectoriales, de los que también podrán

58. Artículo VI, párrafo 2.

59. Artículo VI, párrafo 3.

60. Artículo VI, párrafo 4

61. Estas características no son novedosas y constituyen un denominador común en todas las organizaciones internacionales.

62. Artículo VII, párrafo 1.

63. Ver el Artículo 5, párrafo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

64. Artículo 8, párrafo 7 del Entendimiento... .

65. Artículo 21, párrafo 3 (c) del Entendimiento... (nota a pie de página número 13).

66. Artículo IV, párrafo 5.

formar parte todos los Miembros, establecerán sus propios reglamentos, que deberán ser aprobados por el Consejo General y se reunirán “según sea necesario para el desempeño de sus funciones”⁶⁷. A su vez, cada uno de estos consejos podrá establecer los órganos subsidiarios que sean necesarios⁶⁸.

No nos parece muy correcto considerar a estos tres Consejos como “órganos subsidiarios”⁶⁹ por las siguientes razones: en primer lugar, porque está previsto expresamente en el Acuerdo que “se establecerán” estos Consejos que tendrán que desempeñar las funciones a ellos atribuidas en los respectivos Acuerdos; en segundo lugar, porque si bien es cierto que estos Consejos funcionarán bajo “la orientación general del Consejo General”, las funciones que les son atribuidas por el propio Acuerdo no dependen para nada del Consejo General, sino que son independientes de éste.

El párrafo 7 del artículo IV dispone que la Conferencia Ministerial establecerá tres Comités, el de Comercio y Desarrollo, el de Restricciones por Balanza de Pagos y el de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, que “desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, así como las funciones adicionales que les atribuya el Consejo General”. Respecto al Comité de Comercio y Desarrollo esta misma disposición señala que, como parte de sus funciones, examinará periódicamente “las disposiciones especiales en favor de los países menos adelantados contenidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y presentará informe al Consejo General para la adopción de disposiciones apropiadas”. Podrán formar parte de estos Comités representantes de todos los Miembros. Además, también en virtud del artículo IV, párrafo 7, la Conferencia podrá crear Comités adicionales con las funciones que estime apropiadas. Los ministros, reunidos con ocasión de la firma del Acta Final, hicieron uso de esta posibilidad y, por decisión de 14 de abril de 1994 encomendaron al Consejo General de la OMC la creación de un Comité de Comercio y Medio Ambiente, con un mandato y un programa de trabajo precisos y abierto a la participación de todos los miembros.

67. Ibid.

68. Artículo IV, párrafo 6

69. Ver una opinión contraria en MONTAÑA i MORA, “Las novedades reales tras la creación de la Organización Mundial del Comercio”, op. cit., pp. 15-16.

A nuestro entender, son estos Comités los que tienen las características de “órganos subsidiarios” al ser expresamente impuestos a la Conferencia Ministerial, que está obligada a crearlos por el artículo IV, párrafo 7. A estos Comités hay que añadir todos aquellos previstos en los acuerdos particulares de los Anexos de la Carta constitutiva de la OMC⁷⁰. Conviene igualmente resaltar que si todos estos Comités cumplirán sus funciones bajo la autoridad del Consejo General, algunos de ellos tendrán relaciones especialmente estrechas con el Consejo del Comercio de Mercancías, o el Consejo del Comercio de Servicios.

El tercer círculo concéntrico estaría formado por los órganos de control de la aplicación de las reglas y principios de la OMC entre los que hay que mencionar el Órgano de Solución de Diferencias (OSD)⁷¹ y el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), creado en el marco del Anexo 3 relativo al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales⁷². Efectivamente, en virtud de los párrafos 3 y 4 del artículo IV, el Consejo General desempeñará, según proceda, las funciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

Hay que resaltar que cuando el Consejo proceda a desempeñar las funciones relativas al Órgano de Solución de Diferencias o las funciones del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales lo hará en tanto que órgano diferente de éstos, por lo que, a pesar de las interrelaciones que pueden existir, se produce un “desdoblamiento funcional orgánico”. Esta separación orgánica aunque interrelacionada, está corroborada por el hecho de que tanto el Órgano de Solución de Diferencias como el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, *pueden* tener su propio Presidente y establecer el reglamento que consideren oportuno para el cumplimiento de sus funciones⁷³. A pesar de ello, no hay que olvidar que, en realidad, la composición de estos órganos es la misma que la del Consejo General⁷⁴, lo cual, en la

70. Así, por ejemplo, se prevé la existencia de un Comité de Agricultura, un Comité de Obtáculos Técnicos al Comercio, un Comité de Prácticas Antidumping, un Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, etc..

71. Sobre este órgano, ver *infra*, apartado IV.1.

72. Ver el apartado C de este Mecanismo.

73. Artículo IV, párrafos 3 y 4.

74. En realidad estos órganos no son sino el propio Consejo General “disfrazado”; como señala MC GOVERN, “one unusual feature of the General Council is that it may from time to time convert itself into other bodies: the Dispute Settlement

práctica, puede significar la falta de independencia de estos órganos.

El cuarto círculo estaría formado por los órganos establecidos en virtud de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales a los que hace referencia el párrafo 8 del artículo IV del Acuerdo sobre la OMC y que figuran en el Anexo 4⁷⁵. Tampoco pensamos que estos órganos puedan ser considerados como “órganos subsidiarios”, sino más bien como órganos atípicos o *sui generis* ya que se trata de órganos en los que sólo van a participar los Estados miembros de la OMC que hayan aceptado los Acuerdos en cuestión. El hecho de que tengan que funcionar dentro del marco institucional de la OMC e informar regularmente al Consejo General sobre sus actividades no es en sí novedoso, ya que en el marco de algunas organizaciones internacionales es normal que se creen órganos establecidos por convenios multilaterales elaborados bajo los auspicios de la Organización, sin que esto implique un vínculo orgánico con los órganos de ésta. Esto, además, no tiene nada de singular puesto que no hay que olvidar que en el marco de los Acuerdos de la Ronda Tokio se crearon órganos como el Comité de prácticas *antidumping*, el Comité de obstáculos técnicos al comercio o el Comité de las subvenciones, que no eran órganos subsidiarios del GATT.

5. La adopción de decisiones

Según el artículo IV, párrafo 1 del Acuerdo sobre la OMC, la nueva organización mantendrá la práctica del GATT de adoptar las decisiones por consenso, entendiéndose que existe consenso mientras ningún miembro se oponga formalmente a una decisión. Sólo en los casos en que el consenso no se logre, y salvo disposición en contrario, se recurrirá a la votación, manteniendo como principio la decisión por mayoría simple de los votos emitidos⁷⁶, sobre la base de la regla “un miembro, un voto”. En el caso de las Comunidades Europeas, cuando ejerzan

Body and the Trade Policies Review Body”; cf. MC GOVERN, *International Trade Regulation*, Globefield Press, Exeter, England, 1995, p. 1.21-2.

75. Ver *supra*.

76. Aunque en teoría la mayoría simple es la regla general, veremos que sólo se aplica a cuestiones no muy importantes o de procedimiento.

su derecho de voto, tendrán un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Miembros de la OMC, sin que el número de votos de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros pueda exceder en ningún caso del número de los Estados miembros de las Comunidades Europeas⁷⁷.

El sistema “un país, un voto” contrasta con el de otras organizaciones económicas y financieras internacionales en las que impera el sistema de voto ponderado. Los ejemplos de Fondo Monetario Internacional están ahí para recordarlo; pero no son los únicos, ya que también siguen ese sistema la mayoría de los Bancos intergubernamentales de desarrollo, comprendiendo incluso aquéllos que reagrupan a los países en desarrollo, en los que los grandes Estados conservan una posición de hegemonía o al menos de supremacía⁷⁸. De hecho, durante las negociaciones que llevaron a la conclusión del Acuerdo sobre la OMC, se llegó a proponer la introducción de un sistema de ponderación de votos, pero la idea tuvo que ser abandonada ante la firme oposición por parte de los países en desarrollo⁷⁹.

La adopción de determinadas decisiones requiere mayoría reforzada. Esto ha sido siempre una constante en aquellas organizaciones regidas por la regla “un miembro, un voto”, precisamente con objeto de neutralizar esta regla. Las mayorías cualificadas son requeridas para decidir sobre cuestiones importantes, lo que perjudica considerablemente a los países miembros en desarrollo, que se ven impotentes a la hora de atraer votos para obtener estas mayorías cualificadas. Así, por ejemplo, la adopción del reglamento financiero de la Organización y del proyecto de presupuesto anual requerirán la mayoría de dos tercios siempre que comprenda más de la mitad de los Miembros⁸⁰. A su vez, la decisión de adoptar una interpretación del Acuerdo OMC o de los Acuerdos Multilaterales, que es una facultad exclusiva

77. Ver artículo IX.2, nota al pie de página del Acuerdo, número 2.

78. A este respecto, cf. BERMEJO GARCÍA, R., *Comercio internacional y sistema monetario*, op. cit., p. 210.

79. Ver TOUSCOZ, “La réorganisation mondiale des échanges...”, op. cit., p. 53.

80. Artículo VII, párrafo 3.

de la Conferencia Ministerial y del Consejo General⁸¹, se tomará por mayoría de tres cuartos de los Miembros⁸².

Por otro lado, se endurecen las condiciones para obtener una exención de carácter general (*waiver*). En el GATT bastaba con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representase más de la mitad de las partes contratantes, para eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el Acuerdo General⁸³. En la OMC, en virtud del artículo IX.3 del Acuerdo, “en circunstancias excepcionales, la Conferencia Ministerial podrá decidir eximir a un Miembro de una obligación impuesta por el presente Acuerdo o por cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, a condición de que tal decisión sea aprobada por tres cuartos de los Miembros⁸⁴”. Se subraya el carácter excepcional de estas derogaciones ya que en las decisiones por las que se otorgan “se indicarán las circunstancias excepcionales que justifiquen la decisión, los términos y condiciones que rijan la aplicación de la exención y la fecha de expiración de ésta”⁸⁵. En adelante las exenciones estarán sujetas a plazo y, en todo caso, se someterán a revisión una vez al año⁸⁶.

81. En el caso de una interpretación de un Acuerdo Comercial Multilateral del Anexo 1, la Conferencia Ministerial y el Consejo General ejercerán dicha facultad sobre la base de una recomendación del Consejo encargado de supervisar el funcionamiento de ese Acuerdo (artículo IX.2).

82. Artículo IX, párrafo 2. Con estas reglas tan estrictas, lo que se pretende es asegurar la unidad y el control político de la interpretación. El poder exclusivo de interpretación que se otorga a la Conferencia Ministerial y al Consejo General permite además evitar que el Organo de Apelación previsto en el Entendimiento para la solución de diferencias, mediante interpretaciones extensivas, trate de limitar los derechos de los Estados o de ampliar sus obligaciones. Sobre este órgano, ver *infra*.

83. Artículo XXV.5 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

84. Las solicitudes de exención relativas al Acuerdo OMC se presentarán directamente ante la Conferencia para su examen; las solicitudes de exención con respecto a los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A, 1B o 1C y a sus Anexos se presentarán inicialmente al Consejo del Comercio de Mercancías, al Consejo del Comercio de Servicios o al Consejo de los ADPIC, respectivamente. El Consejo correspondiente presentará un informe a la Conferencia Ministerial.

85. Párrafo 4 del artículo IX.

86. “Toda exención otorgada por un período de más de un año será objeto de examen por la Conferencia Ministerial a más tardar un año después de concedida, y posteriormente una vez al año hasta que quede sin efecto. En cada examen, la Conferencia Ministerial comprobará si subsisten las circunstancias excepcionales que justificaron la exención y si se han cumplido los términos y condiciones a que está sujeta. Sobre la base del examen anual, la Conferencia Ministerial podrá prorrogar, modificar o dejar sin efecto la exención.” (art. IX. 4).

En cualquier caso, dada la importancia que se sigue otorgando a la práctica del consenso, parece que no conviene sobreestimar el alcance de las reformas sobre la adopción de decisiones. ¿El hecho de que la OMC se rija por el principio “un miembro, un voto” le pone al abrigo de la supremacía de algunos Estados y de los fenómenos de poder que trascienden las normas jurídicas? Mucho nos tememos que éste no sea el caso, a pesar de la regla igualitaria que se establece para la adopción de decisiones. Parece claro que la Organización estará dominada por las grandes potencias comerciales, como lo estuvo el GATT⁸⁷, y a pesar de que pueda haber en ciertas circunstancias grupos de países que puedan llevar a cabo presiones para lograr objetivos concretos. Sin embargo, estas acciones no les llevarán a tomar el timón de la Organización si las grandes potencias no lo desean ⁸⁸.

Por lo que se refiere a las enmiendas, el artículo X otorga a cualquier Miembro de la OMC la posibilidad de promover una propuesta de enmienda del Acuerdo sobre la Organización o de los Acuerdos Comerciales Multilaterales presentándola a la Conferencia Ministerial, la cual, si fracasa el intento de lograr el consenso, decidirá por mayoría de dos tercios de los Miembros, salvo que se trate de propuestas de enmiendas que se refieran a principios generales⁸⁹. Estas últimas deberán ser aceptadas por todos los Miembros, es decir, sólo podrán ser aprobadas si existe unanimidad.

Según el artículo X, párrafo 3, las enmiendas que supongan una modificación de los derechos y obligaciones de los Miem-

87. Es obvio que la práctica del consenso en el GATT no debilitó la hegemonía americana, ni fue una traba para que las nuevas potencias emergentes como la Comunidad Europea y el Japón reclamaran su parte de este pastel. Lo ocurrido en la Ronda Uruguay entre los Estados Unidos y la Unión Europea en torno a la agricultura constituye un buen ejemplo de cómo las grandes potencias comerciales defienden sus intereses en el seno de estas organizaciones al margen de lo que pueda ser la esencia de la Organización.

88. Ver LEBULLENGER, Joël, “L’Organisation Mondiale du Commerce”, *op. cit.*, p. 29; BURDEAU, “Aspects juridiques de la mise en oeuvre des accords de Marrakech”, *op. cit.*, p. 39; TOUSCOZ, “La réorganisation mondiale des échanges...”, *op. cit.*, p. 53.

89. Es decir, enmiendas a los artículos IX y X del Acuerdo por el que se establece la OMC; a los artículos I y II del GATT de 1994; al artículo II, párrafo 1 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y al artículo 4 del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Todas estas disposiciones, salvo el artículo II del GATT de 1994 que se refiere a las listas de concesiones, mencionan el trato de la nación más favorecida, regla fundamental de todo el sistema económico internacional.

bros, en principio no surtirán efecto para los Miembros que no las hayan aceptado. En estos casos, sin embargo, la Conferencia Ministerial podrá decidir, por mayoría de tres cuartos, que la enmienda es de tal naturaleza que los Miembros que no la acepten en un plazo fijado deban retirarse de la OMC, aunque, si obtienen el consentimiento formal de la Conferencia Ministerial, se les deja la posibilidad de seguir siendo Miembros. Las demás enmiendas, es decir, las que por su naturaleza no puedan alterar los derechos y obligaciones de los Miembros, surtirán efecto para todos los Miembros una vez que se haya conseguido la mayoría de dos tercios necesaria para su aprobación⁹⁰.

En cuanto a las enmiendas relativas al Entendimiento relativo a las normas y procedimiento por los que se rige la solución de diferencias y al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, éstas se adoptarán por consenso, surtiendo efecto para todos los Miembros tras su aprobación⁹¹. Por otra parte, las enmiendas a los Acuerdos Comerciales Plurilaterales que figuran en el Anexo 4 se regirán, según el artículo X, párrafo 10, por las disposiciones respectivas de cada Acuerdo.

En opinión del profesor Jackson, en estas condiciones es difícil imaginar que se puedan imponer enmiendas sin el consentimiento de los primeros socios comerciales a nivel mundial (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón). El espíritu y la práctica del GATT han tendido siempre a la búsqueda del consenso del mayor número posible de Estados, reconociendo al mismo tiempo un mayor peso a aquéllos que ocupan un lugar preponderante en el sistema del comercio internacional. No parece que esto vaya a cambiar con la nueva Organización Mundial del Comercio⁹².

90. Artículo X, párrafo 4.

91. Artículo X, párrafo 8.

92. JACKSON, J. H., "Observations sur les résultats du cycle de l' Uruguay", op. cit., pp. 681-682.

6. *La aplicación por los Estados de las disposiciones de la OMC*

La aplicación de los Acuerdos de Marrakech es una obligación que han asumido los Estados miembros y que deberán cumplir en virtud del principio “*pacta sunt servanda*”. No obstante, conviene resaltar que un buen número de disposiciones contenidas en los Acuerdos no pueden ser aplicadas *per se*, sino que la única obligación que conllevan es la de negociar acuerdos complementarios⁹³, que se irán erigiendo en una especie de “derecho derivado” y que puede ser origen de controversias y dificultades. Estos acuerdos complementarios multilaterales coexistirán con el Acuerdo sobre la OMC, pero puede darse el caso, y de hecho es muy probable que se dé, como ya sucedió con los Acuerdos de la Ronda Tokio, de que no todos los Miembros de la OMC ratifiquen los acuerdos complementarios, con lo que se iría minando el espíritu de uniformidad del régimen jurídico de los acuerdos de la Ronda Uruguay negociados bajo el principio del “package deal”.

Dicho esto, conviene señalar que en el ámbito de la aplicación de las reglas del sistema comercial multilateral, el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT de 1947, así como los Protocolos de Adhesión de los países que posteriormente iban a acceder al GATT, contenían una cláusula según la cual los Estados partes se comprometían a aplicar la Parte II del GATT, es decir, los artículos III a XXIII, “en todo lo que sea compatible con su legislación en vigor”, o, lo que es lo mismo, no tenían la obligación de aplicarla en todo aquello que no fuera compatible con su legislación. Esta cláusula, denominada “cláusula del abuelo”, permitió a los Estados Unidos seguir manteniendo una buena parte de su artillería legislativa en el ámbito comercial, lo cual le favoreció considerablemente ya que su legislación en este campo era bastante moderna y completa. Pues bien, como ya adelantamos más arriba, el Acuerdo sobre la OMC barre definitivamente la cláusula del abuelo, ya que en el Anexo 1A se excluye expresamente del ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 el Protocolo de Apli-

93. Esto es así especialmente en lo que se refiere al sector servicios.

cación Provisional del GATT de 1947 así como las disposiciones similares contenidas en los protocolos de adhesión⁹⁴.

Por otro lado, el artículo XVI.4 establece que “cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos”⁹⁵. Las consecuencias de esta disposición no son evidentes⁹⁶ y habrá que ver cómo se interpreta en la práctica. En cualquier caso, en opinión de Avila, Castillo Urrutia y Díaz Mier, el cumplimiento de este “principio de conformidad”, que garantizará la adecuación de las legislaciones nacionales a los compromisos aceptados, reforzará la aplicabilidad del derecho comercial multilateral en los ordenamientos jurídicos internos, constituyendo un importante apoyo para la completa aplicación del nuevo sistema de derecho comercial mundial, transmitiéndole una mayor dosis de transparencia⁹⁷.

Una cuestión delicada consiste en saber si las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC son directamente aplicables en los ordenamientos jurídicos internos o si se necesitan disposiciones legislativas internas para su aplicación. Esta cuestión se suscitó ya en el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay sin que se llegara a un acuerdo, guardando finalmente el Acuerdo

94. Anexo 1A, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, párrafos 1 (a) y 1 (b) (ii); el párrafo 3 contiene una excepción relativa a las embarcaciones comerciales; ver MC GOVERN, *International Trade Regulation*, op. cit., p. 1.13-1.

95. Al principio, esta regla se configuró como una obligación de “best efforts”, lo cual no satisfacía a la Comunidad Europea que quería un compromiso mayor de puesta en conformidad de las reglas nacionales con las reglas nuevas.

96. Por ejemplo, “au niveau de la législation nationale d’un membre, est-ce l’édiction d’une réglementation ou d’une mesure contraire aux clauses précitées qui est interdite ou est-ce seulement la mise en application de ladite réglementation ou de ladite mesure?” Cfr. FLORY, Th. “La mise en place d’un nouveau système commercial multilatéral - rapport introductif” En *La Communauté Européenne et le GATT*, op. cit., p. 22; según CARDERERA, al redactar este artículo se llegó a un compromiso entre las posiciones de EE.UU., partidario de una simple obligación de buenas intenciones, y la Comunidad Europea, que pretendía la puesta en conformidad de las leyes nacionales con las nuevas reglas. Con la fórmula adoptada, no será necesario cambiar las legislaciones nacionales, pero habrá que aplicarlas de forma que no entren en conflicto con las reglas de la OMC. Es decir, en el caso de EE.UU., podrá conservar su Sección 301, pero estará obligado a aplicarla siguiendo el procedimiento y el sistema de solución de diferencias de la OMC. Cfr. CARDERERA SOLER, Luis, “La Organización Mundial del Comercio”, op. cit., p. 16.

97. AVILA, CASTILLO URRUTIA Y DÍAZ MIER, *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, op. cit., p. 173.

sobre la OMC un mutismo absoluto sobre la cuestión. Conviene señalar a este respecto que los tratados internacionales no suelen referirse expresamente a ello, sino que, por lo general dejan a las Partes en el tratado decidir según su poder discrecionario y según la concepción que cada Estado tenga de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno. No obstante como este problema se planteó ya en las negociaciones, sí que hubiera sido un poco más esclarecedor para todos que se hubiera incluido en el Acuerdo alguna disposición al respecto. Desde esta perspectiva, hay que resaltar que ni los Estados Unidos ni la Comunidad Europea reconocen el efecto directo⁹⁸. La Comunidad Europea sigue así la trayectoria asumida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ya consideró en alguna ocasión a las disposiciones del GATT como desprovistas de efecto directo⁹⁹. La cuestión tendrá que solucionarse, como decimos, en el ámbito interno de los Estados, con lo que se corre el riesgo de que las decisiones en uno y otro Estado no sean idénticas. En estas circunstancias quizás sería conveniente seguir de cerca el espíritu de la sentencia Kupferberg en la que el Tribunal de Justicia parece adoptar unos derroteros interesantes¹⁰⁰. Para terminar con esta cuestión, sólo queremos resaltar que el hecho de que las disposiciones de la OMC no tengan efecto directo no impide que en caso de violación no se puedan adoptar sanciones en el ámbito internacional o recurrir al Órgano de Solución de Diferencias.

98. Véase a este respecto, MENGOZZI, P., "Les droits des citoyens de l'Union Européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech", *Revue du Marché Unique et de l'Union Européenne*, 1994, nº4, pp. 165-174; y TIMMERMANS, C. W., "L'Uruguay Round: sa mise en oeuvre par la Communauté Européenne", *Idem*, pp. 175-183.

99. A este respecto, cf. *International Fruit Company et autres contre Produktschap voor groenten en fruit: Affaires 21 à 24/1972*, Recueil 1972, pp. 1219 y ss.. En este asunto se trataba de saber si el artículo XI del GATT relativo a las restricciones cuantitativas tenía o no efecto directo, cosa que niega el Tribunal señalando que esta disposición no genera un derecho de prevalecerse en justicia a los justiciables de la Comunidad. Otro asunto, más reciente, es el asunto *Republique Fédérale d'Allemagne c. Conseil (Affaire Bananes)*, C-280/93.

100. Cf. *Hauptzollamt Mainz c. C. A. Kupferberg & Cie*, affaire 104/81, Rec. p. 3641.

7. *La OMC y sus Miembros: Continuidad con el GATT*

Ya hemos señalado algunas características de la OMC que la diferencian del GATT. Pero para comprender el alcance de la nueva Organización es importante tener en cuenta el momento de su creación. El GATT fue una respuesta a una situación determinada en un período histórico en el que la hegemonía anglo-americana reinaba por doquier en el entonces denominado mundo libre, anclado en los conceptos de una economía liberal. El derrumbamiento del bloque socialista y de su sistema económico permitió en la década de los ochenta un incremento considerable de los miembros en el GATT. Hay que resaltar que ya anteriormente, algunos Estados socialistas, como Polonia y Hungría, lograron incorporarse en los años setenta aligerando las disposiciones que les correspondían en tanto que partes contratantes. Todo esto permitió que, cuando se iniciaron las negociaciones de la Ronda Uruguay, el incremento de las partes contratantes fuera notable, llegando a contar el GATT a la hora de la firma de los Acuerdos de Marrakech con unas 115 partes contratantes signatarias¹⁰¹ y alcanzando la OMC en febrero de 1996 los 119 miembros¹⁰². Todo esto nos lleva a afirmar que la participación en la OMC implica una cierta continuidad con el GATT, no sólo relacionada con la herencia recibida en cuanto a los Miembros.

En efecto, aunque el artículo II. 4 declara expresamente que “el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 según se especifica en el Anexo 1A (denominado en adelante ‘GATT de 1994’) es jurídicamente distinto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de fecha 30 de octubre de 1947 ... (denominado en adelante GATT de 1947)”¹⁰³, esto no significa que no exista una continuidad entre la OMC y el GATT. Por el contrario, varias disposiciones del Acuerdo OMC muestran la voluntad de sus promotores de instituir la organización como sucesora directa del GATT y de manifestar la

101. La lista de signatarios puede consultarse en *GATT FOCUS*, n. 107, mayo de 1994, p. 16

102. Ver *infra*, nota 161.

103. La Carta por la que se crea la OMC no es un acuerdo sucesor del GATT de 1947 en el sentido de la Convención de Viena. Los dos instrumentos son jurídicamente distintos; la OMC es, pues, una nueva organización internacional. Ver LEBULLENGER, “L’Organisation Mondiale du Commerce”, *op. cit.*, p. 24.

continuidad entre uno y otra.¹⁰⁴ Así, según el artículo XVI.1 del Acuerdo, a menos que se disponga otra cosa, “la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las partes contratantes del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo” y, en la medida de lo posible, “la Secretaría del GATT de 1947 pasará a ser la Secretaría de la OMC y el Director General de las partes contratantes del GATT de 1947 actuará como Director General de la OMC hasta que la Conferencia Ministerial nombre un Director General”¹⁰⁵.

Respecto a los miembros de la Organización, observamos que el Acuerdo sobre la OMC, lo mismo que su predecesor el GATT¹⁰⁶, establece dos clases de miembros: los Miembros iniciales (artículo XI) y los Miembros adheridos (artículo XII).

Los Miembros iniciales son las Partes contratantes del GATT en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo y las Comunidades Europeas, que hayan aceptado el Acuerdo constitutivo de la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y para los cuales se anexasen Listas de Concesiones y Compromisos al GATT de 1994, y Listas de Compromisos Específicos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios¹⁰⁷. No obstante, los países menos adelantados que sean reconocidos como tales por las Naciones Unidas, únicamente deberán asumir compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con su desarrollo o con sus capacidades administrativas e institucionales¹⁰⁸. El día 1 de enero de 1995, fecha de su entrada en vigor, la OMC tenía 81 Miembros iniciales¹⁰⁹.

Hay que señalar que, de conformidad con el artículo XIV, párrafo primero, el Acuerdo estará abierto a la aceptación de las Partes Contratantes del GATT de 1947 y de las Comunidades Europeas, que reúnan las condiciones previstas en el artículo XI,

104. JACKSON, J. H., “Observations sur les résultats du cycle de l’Uruguay”, op. cit., p. 683.

105. Artículo XVI, párrafo 2.

106. En el GATT había dos clases de partes contratantes: por un lado las Partes originarias que firmaron el Protocolo Provisional, y por otro las Partes que accedían de conformidad con el artículo XXXIII y cuya adhesión tenía que ser aprobada por una mayoría de dos tercios.

107. La calidad de miembro inicial no incide en los derechos y obligaciones de los miembros de la OMC.

108. Artículo XI, párrafo 2

109. Ver GATT-WTO News de 4 de enero de 1995, p. 2

durante un periodo de dos años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, es decir, desde el 1 de enero de 1995. Cualquier aceptación posterior a la entrada en vigor del Acuerdo surtirá efecto al trigésimo día siguiente a la fecha del depósito del instrumento de aceptación.

El interés que suscitó la Ronda Uruguay fue tal que se inició, a partir de diciembre de 1993, una carrera para poder obtener el estatuto de miembro inicial de la entonces futura OMC. Tanto es así que algunos Estados en desarrollo, una vez que vieron la viabilidad de la Organización, pero antes de que se llegara a crear, se apresuraron a acceder al GATT utilizando el coladero del artículo XXVI, párrafo 5, letra c) del Acuerdo General, que permitía acceder mediante una simple declaración sin negociar un protocolo de adhesión y por tanto sin listas de concesiones. Esto permitió incrementar notablemente el número de Partes Contratantes, llegando a 128 el 31 de diciembre de 1994.

La OMC, como Organización con vocación universal, prevé también la posibilidad de adhesión. Los procedimientos para la adhesión al Acuerdo constitutivo de la OMC son básicamente los mismos que los que se establecían para la adhesión al GATT. Las condiciones de la adhesión se fijarán, según el artículo XII, mediante acuerdo entre el Estado o territorio aduanero que la solicite y la OMC, acuerdo que será aprobado en la Conferencia Ministerial por mayoría de dos tercios.

Conviene resaltar que no sólo los Estados pueden adherirse a la OMC, sino también los territorios aduaneros distintos que disfruten “de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el presente Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales...”¹¹⁰, lo que implica que un Estado podría estar representado por más de un Miembro si en su territorio hay uno o varios territorios aduaneros que reúnan estos requisitos. Del mismo modo, un territorio aduanero, aunque no sea Estado puede adherirse a la OMC, lo que, en definitiva significa que puede haber Miembros que sean Estados y Miembros que no lo sean.

Se ha planteado un problema particular con la adhesión de China que, después de ser Parte originaria del GATT, dejó de participar en él a partir del 6 de marzo de 1950, fecha en que el gobierno nacionalista notificó al Secretario General de las

110. Artículo XII, párrafo 1.

Naciones Unidas la retirada de China. Posteriormente obtuvo, en 1982, el estatuto de “observador” y en junio de 1986 solicitó recuperar el estatuto de Parte Contratante¹¹¹. El grupo de trabajo que se designó al respecto en mayo de 1987 examinó el régimen comercial exterior chino, sin llegar a un resultado positivo. Por otra parte Taiwán presentó en 1992 una demanda de adhesión que no fue rechazada por el Consejo del GATT, con lo cual se creó otro grupo de trabajo para examinar esta candidatura, conviniéndose expresamente que el informe de este grupo se presentaría después del de China. Este último país firmó los Acuerdos de Marrakech y su deseo era el convertirse en Miembro inicial de la OMC. No obstante las negociaciones sobre la lista de concesiones no tuvieron éxito, al tener éstas también un telón de fondo político, concretamente en relación con los Estados Unidos. El resultado ha sido que, en la actualidad, ni la República Popular China ni Taiwán son miembros ni iniciales ni adheridos de la OMC.

En todo caso, y de acuerdo con el principio de “paquete único”, la adhesión al Acuerdo OMC será aplicable a los Acuerdos Comerciales Multilaterales anexos al mismo. La adhesión a cada uno de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, que, como vimos, escapan al mencionado principio, se regirá por las disposiciones del Acuerdo en cuestión¹¹². Los Miembros nuevos, es decir, los que acepten el Acuerdo después de su entrada en vigor, deberán hacer las concesiones y asumir las obligaciones que estén sujetas a escalonamiento como si hubieran aceptado el Acuerdo en la fecha de su entrada en vigor.

El Acuerdo de la OMC, en conformidad con el artículo XVI, párrafo 5, no permite que se efectúen reservas. Tampoco se deja esta posibilidad en el caso de la adhesión. No obstante, el artículo XIII abre la posibilidad de una no aplicación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales entre Miembros, estableciendo un sistema distinto al de las reservas. En efecto, mientras que la reserva afecta a una disposición específica de un Tratado y produce efectos frente a los Estados que la hayan aceptado expresa o tácitamente, la disposición precitada ofrece a los Miembros iniciales de la OMC que eran partes contratantes del GATT de 1947, la posibilidad de indicar que no consienten en la aplica-

111. Ver WANG, G. “China’s Return to GATT. Legal and Economic Implications”, *Journal of World Trade Law*, 1994, n. 3, pp. 51 y ss.

112. Artículo XII, párrafo 3.

ción del acuerdo respecto de otro Miembro¹¹³. La declaración deberá hacerse en el momento de devenir miembro cualquiera de los dos, y esta facultad sólo podrá ejercerse en el caso de que se hubiera recurrido antes al artículo XXXV del GATT y de que éste estuviera vigente entre ambas partes contratantes en el momento de la entrada en vigor para ellas del Acuerdo OMC. La declaración deberá notificarse a la Conferencia Ministerial, la cual, a petición de cualquier Miembro, podrá examinar la aplicación del artículo XIII en casos particulares y formular recomendaciones apropiadas.

IV. EL NUEVO PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Con el “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias”, que figura en el Anexo 2 del Acta Final de la Ronda Uruguay, se adecúa el mecanismo de solución de controversias del GATT al nuevo marco del comercio internacional¹¹⁴.

El nuevo sistema, que establece un procedimiento general de solución de diferencias para el conjunto de los sectores del comercio mundial¹¹⁵, constituye un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio. Cumple una doble función, ya que sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público¹¹⁶.

113. Artículo XIII.

114. El nuevo procedimiento recoge una serie de reformas que venían siendo propuestas por la doctrina. Ver, principalmente, PETERSMANN en “Strengthening GATT Procedures for Settling Trade Disputes”, *The World Economy*, vol. 11 n.1, marzo 1988, pp. 78-80.

115. Ver artículo 1 del Entendimiento. Como observa CASTILLO URRUTIA, la unidad de procedimiento es la piedra angular del nuevo sistema de solución de diferencias y es lo que justificará la posibilidad -que como veremos más adelante, ofrece el nuevo sistema- de ofrecer compensaciones o adoptar medidas de retorsión en sectores comerciales distintos al que era objeto de la diferencia. Cfr. CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio, “El sistema integrado de solución de diferencias”, en *La Ronda Uruguay del GATT. Boletín Económico del ICE*, número extraordinario, p. 118.

116. Artículo 3.2 del Entendimiento. CANAL-FORGUES observa que es la primera vez que se hace referencia explícita a los principios y reglas habituales de interpre-

En cuanto a su ámbito de aplicación, conviene señalar que las normas y procedimientos contenidos en el Entendimiento de 1994 serán aplicables a las diferencias que se planteen en el ámbito de los “acuerdos abarcados”, contenidos en el Apéndice 1¹¹⁷. Estas normas y procedimientos se aplicarán, en todo caso, sin perjuicio de las normas y procedimientos especiales o adicionales sobre solución de diferencias contenidos en los acuerdos abarcados. En caso de conflicto entre el Entendimiento general y las normas y procedimientos especiales o adicionales prevalecerán estos últimos. Si el conflicto surge entre más de un procedimiento especial, será el Presidente del Organismo de Solución de Diferencias previsto en el Acuerdo quien, tras consultar con las partes en la diferencia, determinará las normas y procedimientos a seguir.

1. *El Organismo de Solución de Diferencias*

El pilar del sistema de solución de diferencias de la OMC lo constituye el Organismo de Solución de Diferencias (OSD)¹¹⁸ que será el encargado de administrar las normas y procedimientos y las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los acuerdos abarcados. Este órgano “estará facultado para establecer grupos especiales, adoptar los informes de los grupos especiales y del Organismo de Apelación, vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la supre-

tación del derecho internacional público, y ve en ello una muestra del nuevo enfoque jurídico de la solución de diferencias. CANAL-FORGUES, Éric, “Le système de règlement des différends de l’Organisation Mondiale du Commerce”, *RGDIP*, tomo 98/1994/3, p. 695.

117. El Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1 y 2 y los Acuerdos Comerciales Plurilaterales del Anexo 4. La aplicabilidad a cualquiera de los Acuerdos incluidos en el Anexo 4 “dependerá de que los signatarios del Acuerdo en cuestión adopten una decisión en la que se establezcan las condiciones de aplicación del entendimiento a dicho Acuerdo” (Apéndice 1 del Entendimiento).

118. Como ya hemos visto *supra*, en virtud del Artículo IV.3 del Acuerdo por el que se establece la OMC, el Consejo General (que está compuesto por los representantes de todos los Miembros) “se reunirá según proceda para desempeñar las funciones del Organismo de Solución de Diferencias establecido en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, que figura en el Anexo 2.”

sión de concesiones y otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados”¹¹⁹.

Si en el ámbito del GATT esta función la asumía el Consejo de Representantes, que actuaba en nombre de las Partes Contratantes para dirimir las controversias para las que se había creado un grupo especial de conciliación sobre la base del artículo XXIII, en el marco de la OMC, el arreglo de las controversias se confía a la propia Organización. En efecto, hay que tener siempre presente que es el Consejo General, compuesto por todos los Miembros de la OMC, el que debe asumir la función del arreglo de controversias. Para ello se crea el Organismo de Solución de Diferencias, que está también compuesto de todos los Miembros de la OMC, y que ejercerá los poderes del Consejo General en esta materia. El Organismo de Solución de Diferencias es pues un órgano específico, pero plenario, a quien incumbe el arreglo de todas las controversias. Por lo tanto “el OSD estará facultado para establecer grupos especiales, adoptar los informes de los grupos especiales y del Organismo de Apelación, vigilar la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones en el marco de los acuerdos abarcados”¹²⁰.

Desde esta perspectiva, las recomendaciones que formule el OSD tendrán por objeto lograr una solución satisfactoria de la cuestión, de conformidad con los derechos y las obligaciones del entendimiento y de los acuerdos abarcados. El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es, según declara el párrafo 3.7 del Entendimiento, hallar una solución positiva a éstas. Por ello, se preferirá siempre una solución mutuamente acordada por las partes y, de no conseguirse ésta, “el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será en general conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos”. A la compensación sólo deberá recurrirse como última solución posible y, de modo provisional, hasta conseguir la supresión de las medidas.

119. Artículo 2.1 del "Entendimiento..." de 1994.

120. *Idem*.

2. La fase "pre-panel"

Precisamente, con objeto de tratar de lograr una solución mutuamente aceptable por ambas partes y compatible con las disposiciones de la OMC, el artículo 4 del Entendimiento prevé que las partes en la controversia, como se venía haciendo hasta ahora, deberán celebrar consultas antes de pedir el establecimiento de un grupo especial o panel¹²¹. Con el fin de garantizar la transparencia del procedimiento, los Miembros notificarán las solicitudes de celebración de consultas al OSD. Estas deberán presentarse por escrito y en ellas figurarán las razones en que se basen, las medidas en litigio y los fundamentos jurídicos de la reclamación¹²². Para evitar que las consultas bilaterales se prolonguen indefinidamente, se prevé un plazo de sesenta días contados desde la solicitud de celebración de consultas, a partir del cual se puede proceder a solicitar el establecimiento del grupo especial¹²³. Si se trata de casos urgentes o que afectan a productos percederos el plazo se reduce a veinte días en conformidad con el artículo 4, párrafo 8.

Cabe también la posibilidad de que un tercer Miembro que no participe en las consultas tenga un interés comercial esencial en las mismas. En este caso, el artículo 4, párrafo 11 del Entendimiento permite que dicho Miembro se asocie a las consultas siempre que haya notificado su interés dentro de los diez días siguientes a la distribución de la solicitud de celebración de consultas y "siempre que el Miembro al que se haya dirigido la petición de celebración de consultas acepte que la reivindicación del interés sustancial está bien fundada"¹²⁴. Con estas condiciones se garantiza el denominado principio de la intervención de terceros en un procedimiento de solución de diferencias, principio garantizado igualmente por los artículos 62 y 63 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia¹²⁵.

121. Aunque no será éste el único modo posible de resolver la diferencia, ya que el Entendimiento alienta el recurso al arbitraje en la OMC "como medio alternativo de solución de diferencias... (en) litigios que tengan por objeto cuestiones claramente definidas por ambas partes." (Artículo 25) sobre esto, ver *infra*.

122. Artículo 4, párrafo 4.

123. Ver el artículo 4, párrafo 7

124. Ver también el párrafo 6 del Apéndice 3 relativo al procedimiento de trabajo de los grupos especiales.

125. Sobre esta cuestión, ver RIQUELME CORTADO, Rosa, *La intervención de terceros Estados en el proceso internacional*, Madrid, 1993.

En el ámbito de las consultas hay que situar también el derecho de toda parte en una diferencia de solicitar los buenos oficios, la conciliación y la mediación en cualquier momento¹²⁶, solicitud que tendrá que ser aceptada por la otra parte o partes en la diferencia. Estas diligencias no prejuzgan en nada los derechos de las partes en posibles diligencias ulteriores con arreglo a los procedimientos previstos, aunque la parte reclamante no podrá pedir el establecimiento de un grupo especial hasta que haya transcurrido un plazo de sesenta días a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas. Por supuesto, esto implica que el procedimiento de buenos oficios, conciliación o mediación haya fracasado¹²⁷. Por último, conviene señalar que según el artículo 5, párrafo 6, el Director General de la OMC, actuando de oficio, podrá ofrecer sus buenos oficios, conciliación o mediación. No obstante si una de las partes en la diferencia es un país menos adelantado, éste puede solicitar al Presidente del Organismo de Solución de Diferencias o al Director General que ofrezcan sus buenos oficios, conciliación y mediación con objeto de ayudar a resolver la diferencia antes de que se formule la solicitud de que se establezca un grupo especial¹²⁸.

3. *El procedimiento ante los grupos especiales*

En cuanto al establecimiento y funcionamiento de los grupos especiales, hay que señalar que si la parte reclamante lo pide, se establecerá un grupo especial en conformidad con el artículo 6. El establecimiento de los paneles se realiza de manera casi automática, “a más tardar, en la reunión del OSD siguiente a aquella en la que la petición haya figurado por primera vez como punto en el orden del día del OSD, a menos que en esa reunión el OSD decida por consenso no establecer un grupo especial”. Por lo tanto, el Estado demandado no puede bloquear el establecimiento del panel¹²⁹.

126. Artículo 5.

127. Artículo 5, párrafo 4. De todos modos, según el párrafo 5 de este mismo artículo, “si las partes en la diferencia así lo acuerdan, el procedimiento de buenos oficios, conciliación o mediación podrá continuar mientras se desarrollan las actuaciones del grupo especial”.

128. Artículo 24, párrafo 2.

129. Hasta el Entendimiento de 1994, la decisión de establecer un panel la adoptaba el Consejo de Representantes por consenso, siguiendo la regla general de

El texto recoge una serie de disposiciones sobre los grupos especiales o paneles en las que se detallan cuestiones que anteriormente no quedaban suficientemente claras, como son las relativas a su composición, procedimiento de trabajo o el derecho de recabar información y asesoramiento técnico¹³⁰.

Los grupos especiales estarán formados por “personas muy competentes, funcionarios gubernamentales o no”. Se tratará de “personas que anteriormente hayan integrado un grupo especial, o hayan presentado un alegato en él..., hayan realizado una actividad docente o publicado trabajos sobre derecho mercantil internacional o política comercial internacional, o hayan ocupado un alto cargo en la esfera de la política comercial de un Miembro”¹³¹. Por lo tanto, el carácter de funcionario internacional de los componentes de los grupos especiales deja de ser la regla, y se admite de igual modo que éstos los compongan expertos reconocidos en comercio internacional que no ostenten tal condición.

Por otro lado, en el Apéndice 3 del Entendimiento se regula de forma detallada el procedimiento de trabajo que deberán seguir los paneles “a menos que el grupo especial acuerde otra cosa tras consultar a las partes en la diferencia”¹³². En cualquier caso, el procedimiento “deberá prever la flexibilidad suficiente para garantizar la calidad de los informes sin retrasar indebidamente los trabajos de los grupos especiales”, trabajos cuya duración, en principio, no excederá de seis meses desde la composición del panel hasta la presentación del informe definitivo¹³³.

El derecho de los grupos especiales de recabar información y asesoramiento técnico viene recogido en el artículo 13 sin grandes variaciones respecto del procedimiento anterior. La novedad estriba en la regulación, en el Apéndice 4, del establecimiento y procedimiento de actuación de los grupos de expertos, a los que se puede solicitar dictamen, siempre con valor

adopción de decisiones en el GATT. Esto significaba, de hecho, que cualquier parte contratante, incluido el Estado demandado, podía bloquear esta decisión.

130. Artículos 8 y ss.

131. Artículo 8.1 del Entendimiento.

132. Artículo 12.1 del Entendimiento.

133. En caso de no poder presentar su informe en el plazo de seis meses, el grupo especial deberá informar al OSD de las razones del retraso y dar una estimación del plazo en que presentará su informe, plazo que, en ningún caso, excederá de nueve meses desde el establecimiento del grupo especial. Cfr. Artículo 12.9.

meramente consultivo, sobre cuestiones de carácter científico o técnico planteadas por las partes en la diferencia.

Para un mayor seguridad, antes de la adopción del informe por el grupo especial se prevé una etapa intermedia de reexamen. En efecto, el artículo 15 del Entendimiento otorga a las partes en la diferencia la posibilidad de someter el informe del grupo especial, antes de ser definitivo, a un nuevo examen de aspectos concretos. En ese caso, a petición de parte, el grupo especial deberá celebrar una nueva reunión con las partes, sobre las cuestiones que le hayan sido presentadas por escrito. Esta novedad, introducida por el Entendimiento es considerada por algunos como interesante puesto que autoriza a los grupos especiales a intentar una auténtica conciliación entre las partes¹³⁴. Desde esta perspectiva, en una organización con características técnicas evidentes, se va hacia una revalorización de la función de la conciliación, que se convierte así en uno de los engranajes esenciales¹³⁵. Para nosotros, sin embargo, esta novedad es criticable. En efecto, como señala Renouf, es sorprendente que precisamente cuando se trata de hacer de la solución de diferencias un sistema de reglas más jurisdiccional, la autoridad del panel se vea expuesta a una posibilidad de revisión que parece más injustificada por cuanto, como veremos, la posibilidad de apelar se ofrece a cualquiera de las partes. Además, en la medida en que el artículo 15 prácticamente no establece barreras a lo que las partes pueden someter a reexamen, esta disposición puede dar lugar a abusos¹³⁶. Habrá que estar muy vigilantes para que los

134. A este respecto ver CANAL-FORGUES, “Le système de règlement des différends de l’Organisation Mondiale du Commerce”, op. cit., p. 701.

135. Nos parece interesante el análisis que sobre esta cuestión realiza CANAL-FORGUES cuando señala: “Mais, pièce essentielle du système, la conciliation ne serait-elle pas en train de devenir un rouage comme un autre, dont l’intérêt, désormais, ne proviendrait que de sa place au sein du processus? En d’autres termes encore, la conciliation ne serait-elle en voie de n’être qu’un moment, qu’une phase dans le règlement global du différend par l’organisation, en ce sens notamment qu’elle ne pourrait plus, au nom de la nécessité de parvenir à faire progresser l’état de droit dans la société internationale par des méthodes efficaces de prévention ou de règlement de litiges qui menacent directement ou indirectement la paix, être détachée de l’ensemble dans laquelle elle prend place?”, *Ibid.*. Sobre la conciliación, su sentido actual y sus perspectivas de futuro ver GARCÍA JIMÉNEZ, María E., “Notas sobre la conciliación: ¿un procedimiento de arreglo pacífico de controversias internacionales con sentido actual y perspectivas de futuro?”, en *Anuario de Derecho Internacional*, 1993, pp., 57-123.

Estados económicamente potentes no utilicen esta posibilidad como medio de presión frente a los grupos especiales, lo que desvirtuaría gravemente el sistema. Y es que una cosa es intentar una conciliación entre las partes y otra, muy diferente, es obligar a las partes a conciliarse.

4. *La adopción de los informes por el OSD.* *El examen en apelación*

Probablemente, la reforma más importante del procedimiento de solución de diferencias es la que concierne a la adopción de los informes de los grupos especiales. Uno de los principales defectos que se achacaban al antiguo mecanismo del GATT era la facilidad con que las partes en el litigio podían bloquear la adopción de los informes de los grupos especiales que les fueran desfavorables. Y es que, efectivamente, para la adopción de un informe se requería el consenso del Consejo del GATT, lo que significaba que la parte contratante “perdedora” podía impedir que el informe fuese finalmente adoptado.

Pues bien, el párrafo 16.4 del nuevo Entendimiento sobre solución de diferencias dispone que “dentro de los sesenta días siguientes a la presentación del informe de un grupo especial a los Miembros, el informe *se adoptará* en una reunión del OSD, *a menos que una de las partes notifique formalmente a éste su decisión de presentar apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe*”. Todo esto se entiende sin perjuicio del derecho que tienen los Miembros a expresar sus opiniones sobre los informes de los grupos especiales. Se aprecian dos novedades importantes.

En primer lugar, observamos que, efectivamente, se da a las partes en la controversia la posibilidad de recurrir en apelación las decisiones de los grupos especiales¹³⁷. Para ello se crea un Órgano de Apelación que, a diferencia de los paneles, que son grupos *ad hoc*, tendrá carácter permanente, y que deberá exa-

136. RENOUF, Yves, “Le règlement des litiges”, en *La Communauté Européenne et le GATT*, *op. cit.*, pp. 49-50.

137. Solamente las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación. Los terceros que notifiquen un interés sustancial podrán presentar comunicaciones por escrito al OSD, que podrá darles la oportunidad de ser oídos (Artículo 17.4).

minar únicamente las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y la interpretación jurídica formulada por éste. Se vislumbra así una mayor “jurisdiccionalización” del procedimiento de arreglo de controversias, con lo cual se espera que se logre garantizar una cierta coherencia en la “jurisprudencia” de la OMC.

El Organismo de Apelación estará integrado por siete personas¹³⁸, -que actuarán por turno de tres en tres- que serán nombradas por el OSD por un periodo de cuatro años renovables una vez¹³⁹. El propio Organismo de Apelación establecerá los procedimientos de trabajo, en consulta con el Presidente del OSD y con el Director General, e informará de ellos a los Miembros. En su informe podrá confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del grupo especial¹⁴⁰. “Los informes del examen en apelación serán adoptados por el OSD y aceptados sin condiciones por las partes en la diferencia *salvo que el OSD decida por consenso no adoptar el informe* de un examen en apelación en un plazo de treinta días contados a partir de su comunicación a los Miembros.”

Desde esta perspectiva, cabe esperar que se multipliquen las apelaciones, lo que puede permitir al Organismo de Apelación establecer una especie de “directrices jurisprudenciales”, practicando así una labor cuasi-judicial. El Organismo de Apelación tendrá completa libertad para confirmar, modificar o rechazar las conclusiones jurídicas de los grupos especiales, basándose en elementos

138. Hay que resaltar que el Organismo de Apelación es uno de los pocos órganos que han sido expresamente previstos con composición restringida.

139. Deberá tratarse de personas “de prestigio reconocido, con competencia técnica acreditada en derecho, en comercio internacional y en la temática de los acuerdos abarcados en general” y no estarán vinculadas a ningún gobierno (Artículo 17.3). El 29 de noviembre de 1995, el OSD anunció el nombramiento de los integrantes del Organismo de Apelación, los cuales tomaron posesión de su cargo en diciembre de ese año. Se trata de: Sr. James BACCHUS (Estados Unidos), Sr. Christopher BEEBY (Nueva Zelanda), Profesor Claus-Dieter EHLERMANN (Australia), Dr. Said EL-NAGGAR (Egipto), Juez Florentino FELICIANO (Filipinas), Sr. Julio LACARTE MURÓ (Uruguay), Profesor Mitsuo MATSUSHITA (Japón); Ver OMC FOCUS, n. 6 y n. 7, octubre-noviembre y diciembre de 1995.

140. En la práctica, el Organismo de Apelación tiene menos de dos meses para oír a las partes y resolver sobre el conjunto de los argumentos de derecho. En opinión de RENOUF, la brevedad de este plazo podría ir en perjuicio de un examen detenido de la regla de derecho. La solución de diferencias no ganaría nada con un órgano de apelación que se limitara a confirmar sistemáticamente, por falta de tiempo, los informes de los paneles. Cfr. RENOUF, “Le règlement des litiges”, op. cit., p. 53.

jurídicos y no en aspectos económicos. La naturaleza del examen en apelación es sin embargo poco clara ya que no constituye un segundo procedimiento de conciliación; tampoco es un arbitraje porque no conlleva la autoridad de la “cosa juzgada”; y tampoco implica obligatoriedad *per se*, ya que es necesaria la intervención del Organismo de Solución de Diferencias. Además, el Organismo de Apelación no tiene un gran margen de maniobra por el hecho de que los órganos que tienen el monopolio de interpretación del Acuerdo de la OMC y de los Acuerdos comerciales Multilaterales del Anexo 1 son, según el artículo IX párrafo 2 del Acuerdo sobre la OMC, la Conferencia Ministerial y el Consejo General, que, como ya vimos, tomarán las decisiones sobre la interpretación por mayoría de tres cuartos de los Miembros¹⁴¹. Este sistema ha suscitado un cierto temor en algunos países, entre los que hay que citar a los Estados Unidos, porque, según ellos, puede dar lugar a ciertas desviaciones por parte del Organismo de Apelación. Para controlar estas eventuales veleidades, el senador republicano Robert Dole, presentó un proyecto de ley al Senado norteamericano –la “WTO Dispute Settlement Review Commission Act”–, con objeto de verificar si los paneles no se exceden en sus poderes, actuando arbitrariamente, o si actúan en contra de los intereses de los Estados Unidos¹⁴².

En segundo lugar, observamos que si antes era necesario el consenso de las Partes Contratantes (reunidas en el Consejo del GATT) para la adopción de los informes de los grupos especiales, ahora el consenso de los miembros del OSD se requerirá para la *no adopción* de un informe de un grupo especial o del Organismo de Apelación (regla del *consenso negativo*). Con ello se elimina el poder que tenían hasta ahora las partes en el conflicto de vetar la adopción de los informes y se refuerza la autoridad de los informes de los paneles¹⁴³.

En virtud del artículo 20 del Entendimiento, salvo que las partes en la diferencia acuerden otra cosa, el periodo compren-

141. Ver *supra*.

142. Ver *infra*.

143. Ver BURDEAU, “Aspects juridiques de la mise en oeuvre des accords de Marrakech”, op. cit., p. 32; FLORY se pregunta si la técnica del consenso negativo no tendrá más bien efectos disuasorios: “En effet, certains membres n’auraient-ils pas le sentiment –à tort ou à raison– d’être pris avec la technique du ‘consensus négatif’ à tous les stades de la procédure dans une spirale automatique?”, FLORY, Th. “La mise en place d’un nouveau système commercial multilatéral - rapport introductif”, op. cit., p. 22.

dido entre el establecimiento del grupo especial por el OSD y el examen por éste del informe del grupo especial no debe superar los nueve meses en los casos en que no se haya interpuesto apelación contra el informe o los doce meses cuando se haya interpuesto. En el caso de que el grupo especial o el Organismo de Apelación, en virtud de los artículos 12.9 o 17.5, hayan procedido a prorrogar el plazo para emitir su informe, la duración del plazo adicional se añadirá a los periodos indicados.

5. *La aplicación de las recomendaciones del OSD*

Más adelante, encontramos una serie de normas relativas a la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD en las que se tienen especialmente en cuenta los intereses y las circunstancias de los países en desarrollo¹⁴⁴. En el caso de que intervengan países menos adelantados se prestará “en todas las etapas de la determinación de las causas de una diferencia o de los procedimientos de solución de diferencias”, una particular consideración, ejerciendo la debida moderación al pedir compensación o recabar autorización para suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones¹⁴⁵.

Se establece el deber de los Miembros afectados de informar al OSD sobre el modo en que piensan aplicar las recomendaciones y resoluciones. Cuando no sea factible el cumplimiento inmediato de éstas, las partes dispondrán de un plazo prudencial para hacerlo¹⁴⁶. El OSD vigilará la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas y cualquier Miembro podrá plantear ante él la cuestión de la aplicación de las recomendaciones o resoluciones.

Se podrá recurrir a la compensación y a la suspensión de concesiones¹⁴⁷ como medidas temporales y subsidiarias, aplicables únicamente en caso de no conseguirse la aplicación plena de una recomendación de poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados. La suspensión de concesiones deberá ser

144. Artículo 21.2 y artículo 24 para los países menos adelantados.

145. Ya hemos señalado anteriormente que en materia de buenos oficios, mediación y conciliación, estos países pueden solicitar ayuda al Presidente del OSD o al Director General de la OMC.

146. Plazo que se fijará de acuerdo con los criterios del párrafo 3 del artículo 21 del Entendimiento.

147. Artículo 22 del Entendimiento.

autorizada por el OSD, quien no la autorizará si un acuerdo abarcado prohíbe tal suspensión. El nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones será el equivalente al de la anulación o menoscabo sufridos.

Aunque la parte reclamante tratará siempre de suspender concesiones u otras obligaciones relativas al mismo sector en que se haya constatado la infracción u otra anulación o menoscabo, el Entendimiento posibilita la adopción de medidas de retorsión cruzadas, ya que, "si la parte considera impracticable o ineficaz suspender concesiones relativas al mismo sector, podrá tratar de suspender concesiones u otras obligaciones en otros sectores en el marco del mismo acuerdo", e incluso, si las circunstancias son suficientemente graves, en el marco de otro acuerdo abarcado¹⁴⁸. Si el Miembro afectado impugna la suspensión, la cuestión se someterá a arbitraje.

6. *El recurso al arbitraje*

El arbitraje se prevé también, en el artículo 25 del Entendimiento como medio alternativo para solucionar las controversias cuando éstas tengan por objeto cuestiones claramente definidas por ambas partes. El recurso al arbitraje se efectúa por acuerdo mutuo entre las partes, que convendrán en acatar el laudo arbitral. Se prevé la posibilidad de intervención de otros Miembros de la OMC siempre y cuando las partes que inicialmente habían convenido en recurrir al arbitraje estén de acuerdo. En todo caso, el compromiso de arbitraje debe ser notificado a todos los Miembros en un plazo razonable previamente a la apertura efectiva del proceso. El laudo arbitral se notificará al OSD y al Consejo o Comité de los acuerdos pertinentes, "en los que cualquier Miembro podrá plantear cualquier cuestión con ellos relacionada"¹⁴⁹. En opinión de Canal-Forgues, no parece que este procedimiento de arbitraje vaya a ser en la práctica muy

148. Artículo 22.3 del Entendimiento. Se trata de una formulación relativamente moderada del principio de "retorsiones cruzadas", ya que deberá acudir en primer lugar al propio sector, para pasar luego al Acuerdo, y si no, al conjunto de acuerdos de la OMC como último recurso. Cfr. CASTILLO URRUTIA, Juan Antonio, "El sistema integrado de solución de diferencias", op. cit., pp. 121-122.

149. Artículo 25, párrafo 3.

atractivo para los Miembros de la OMC. Su carácter sumario y general no augura una buena utilización¹⁵⁰.

El “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” supone, pues, el establecimiento de reglas claras sobre el procedimiento y el calendario para la resolución de conflictos, así como sobre la aplicación de las decisiones y los pasos que deberán seguirse en caso de que éstas no se apliquen. Acaba con el poder de veto de las partes en la adopción de decisiones que, en adelante, será casi automática y crea un organismo independiente de apelación. Con ello el mecanismo de solución de controversias queda reforzado, el sistema adquiere una mayor previsibilidad y adquiere un carácter menos político y más “jurisdiccional”. En todo caso su éxito dependerá en parte de la buena voluntad de los miembros de la OMC¹⁵¹.

V. LA TRANSICIÓN DEL GATT A LA OMC

Tras el acuerdo alcanzado en diciembre de 1993 entre Estados Unidos y la Unión Europea, que ponía punto final a las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, los Ministros de las Partes Contratantes del GATT se reunieron en el mes de abril en Marrakech, para firmar el Acta Final y preparar el tránsito del GATT a la nueva Organización Mundial del Comercio. Los representantes de las partes convinieron en que era deseable que todos los participantes en la Ronda Uruguay aceptasen el Acuerdo sobre la OMC con miras a que entrara en

150. CANAL-FORGUES, E., “Le système de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce”, op. cit., p. 705.

151. Hay que tener en cuenta que el acuerdo adolece de cierta precariedad, ya que no hay que pasar por alto la “Decisión sobre aplicación y examen del entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias”, adoptada en Marrakech, en la que los Ministros “Invitan a la Conferencia Ministerial a que realice un examen completo de las normas y procedimientos de solución de diferencias en el marco de la Organización Mundial del Comercio dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y que, en ocasión de su primera reunión después de la realización del examen, adopte la decisión de mantener, modificar o dejar sin efecto tales normas y procedimientos de solución de diferencias”.

vigor el 1° de enero de 1995, o lo antes posible después de esa fecha. Para lograrlo, los Ministros se comprometieron, con efecto inmediato y hasta la entrada en vigor de la OMC, a no adoptar medidas comerciales que puedan socavar o afectar adversamente los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay o la aplicación de los mismos; además, debían tratar de llevar a cabo todos los trámites necesarios para la ratificación del Acuerdo sobre la OMC de modo que pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 1995¹⁵². Acordaron, finalmente, la celebración de una reunión, no más tarde de finales de 1994, para decidir acerca de la aplicación internacional de los resultados y la fecha de su entrada en vigor¹⁵³.

Por decisión del 14 de abril de 1994, se estableció un Comité Preparatorio de la OMC, con objeto de asegurar una transición ordenada del GATT a la OMC y el eficiente funcionamiento de ésta desde la fecha de su entrada en vigor. Este Comité, presidido por el Sr. Sutherland¹⁵⁴, estaba abierto a la participación de todos los signatarios del Acta Final, y debía desempeñar “las funciones que sean necesarias para asegurar el eficiente funcionamiento de la OMC de manera inmediata a partir de la fecha de su establecimiento”. En concreto, el Comité, asistido por cuatro Subcomités¹⁵⁵, debía ocuparse de cuestiones administrativas, presupuestarias y financieras, cuestiones institucionales, procesales y jurídicas, así como de asuntos directamente relacionados con la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y con las actividades de la OMC en el marco de la esfera de competencia y sus funciones. El Comité Preparatorio recibió el encargo expreso de convocar y preparar la Conferencia de Aplicación y de convocar la primera reunión de la Conferencia Ministerial o del Consejo General.

Las ratificaciones fueron teniendo lugar lentamente. En septiembre tuvo lugar una reunión “cuadrilateral” entre represen-

152. Declaración de Marrakech, adoptada el 15 de abril de 1994 por los representantes de los 124 Gobiernos y las Comunidades Europeas, participantes en la ronda Uruguay. (GATT, *Focus* n° 107, mayo 1994).

153. Ver párrafo 3 del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.

154. La composición de este Comité era similar a la que después tendría el Consejo General

155. Subcomité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, Subcomité de Servicios, Subcomité de cuestiones Institucionales, Jurídicas y de Procedimiento y Subcomité de Comercio y Medio Ambiente.

tantes de la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón y Canadá, en la que estos países se comprometieron a conceder prioridad absoluta a la constitución de la nueva Organización Mundial del Comercio. La participación de los principales socios comerciales del mundo era un requisito indispensable para que la OMC comenzara a funcionar.

Medio siglo atrás, el Senado de los Estados Unidos se había negado a ratificar la Carta de La Habana, impidiendo la entrada en vigor de la Organización Internacional del Comercio. Esto no podía volver a suceder¹⁵⁶. Todas las miradas se dirigían hacia este país, donde la oposición a la OMC provenía de tres frentes principales: el multimillonario tejano Ross Perot auguraba un descenso espectacular del empleo si su país entraba en la OMC; Ralph Nader, abogado de los consumidores, temía que la Organización hiciera descender los niveles de protección ambiental de los Estados Unidos; finalmente, el ultraconservador Patrick Buchanan, veía en la OMC un grave atentado a la soberanía estadounidense.

A finales de noviembre, el Presidente Clinton llegó a un acuerdo con el senador republicano Robert Dole. Este prometió apoyar la ratificación del Acuerdo en el Senado a cambio de un compromiso según el cual la administración estadounidense establecería un grupo de cinco jueces federales retirados con la misión de examinar la equidad de los procedimientos de solución de diferencias en que los Estados Unidos sean parte. En caso de que estos jueces determinen que un informe de un panel adverso a los Estados Unidos ha sido adoptado de manera arbitraria o injusta, cualquier miembro del Congreso norteamericano podrá pedir al Presidente la negociación de nuevas reglas de solución de diferencias. Si se dan tres casos en este sentido en un periodo de cinco años, el Congreso podrá pedir al Presidente que retire a su país de la OMC. Este compromiso, aunque en principio no

156. En cualquier caso, la posición de los Estados Unidos como líder internacional en la formulación de acuerdos comerciales era mucho más fuerte en los años 40 que en los 90. Como señala VERNON, durante los 32 meses en que la Carta de la OIC estuvo sometida al proceso de ratificación por los Estados Unidos, el único país que ratificó el acuerdo fue Liberia. En cambio, durante los 11 meses que siguieron a la firma del Acuerdo OMC, mientras el gobierno de los Estados Unidos sometía el Acuerdo a ratificación, varias docenas de países lo ratificaron sin esperar al resultado del proceso estadounidense. VERNON, Raymond, "The World Trade Organization: A New Stage in International Trade and Development", *Harvard International Law Journal*, vol. 36, n. 2, 1995, p. 332.

añadía nada a lo previsto en el Acuerdo OMC¹⁵⁷, sirvió para calmar los ánimos de los oponentes a la OMC. El 3 de diciembre de 1994, el Senado de los Estados Unidos ratificó los acuerdos de la Ronda Uruguay con 76 votos a favor y 24 en contra.

El 8 de diciembre de 1994 se celebró en Ginebra la Conferencia de Aplicación¹⁵⁸, que confirmó el 1 de enero de 1995 como fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Paralelamente se celebró una sesión extraordinaria de las Partes Contratantes del GATT, en la que se decidió la coexistencia del GATT y la OMC durante un periodo de un año, para preparar la transición¹⁵⁹. Hay que resaltar que el GATT de 1947 no contenía ninguna disposición referente a la terminación sino que sólo preveía en el artículo XXXI la posibilidad para toda Parte Contratante de retirarse del Acuerdo o efectuar el retiro de uno o varios territorios aduaneros distintos que estén representados por ella. Estas circunstancias conllevaron el que se aplicaran los artículos 54 y 59 del Convenio de Viena sobre los Tratados.

Algunos países, como Suiza, Polonia, Chipre y Liechtenstein ya habían anunciado que no podrían finalizar a tiempo sus procedimientos internos de ratificación. Para paliar esta situación, se adoptó, en la Conferencia de Aplicación, una decisión transitoria en virtud de la cual los países partes en el GATT y miembros fundadores de la OMC, aunque no hayan podido ratificar los acuerdos el 1 de enero, podrían participar sin derecho de voto en las reuniones de la nueva Organización, durante un periodo de siete meses desde la entrada en vigor del Acuerdo OMC. Una segunda decisión, de 8 de diciembre de 1994, trataba de evitar la duplicación procesal e institucional durante el periodo de coexistencia entre el GATT de 1947 y la OMC; preveía para ello un sistema de notificación unificado y una coordinación entre los órganos con actividades análogas. Por último, una tercera decisión, de carácter administrativo, tenía por objeto el acuerdo sobre la transferencia de los bienes y deudas, los expedientes, el per-

157. El artículo XV del Acuerdo prevé la posibilidad para cualquier Miembro de retirarse de la OMC tras un plazo de seis meses desde la notificación de la denuncia del Acuerdo al Director General.

158. Sobre la Conferencia de Aplicación, ver GATT, *Focus* n° 113, diciembre de 1994; BURDEAU, "Aspects juridiques de la mise en oeuvre des accords de Marrakech", *op. cit.*, pp. 18-20.

159. Sobre la transición del GATT a la OMC, ver MARCEAU, Gabrielle, "Transition from GATT to WTO; a Most Pragmatic Operation", *JWT*, vol. 29, n. 4, 1995, pp. 147-163.

sonal y las funciones de la comisión interina de la OIC (ICITO)¹⁶⁰ y del GATT a la OMC. Se adoptó, además, una serie de disposiciones transitorias en materia administrativa y presupuestaria.

Finalmente, el 1 de enero de 1995 se puso en marcha la Organización, que el 31 de enero de 1995, fecha de la primera reunión del Consejo General de la OMC contaba con 81 miembros de entre los cuales 53 correspondían a economías en desarrollo o menos adelantadas, 25 eran países desarrollados y 3 economías en transición¹⁶¹. En ella se procedió al establecimiento de los grandes Consejos y Comités, a la adopción de sus respectivos mandatos y la elección de sus presidentes. Se estableció el Organo de Apelación y se plantearon, por primera vez, dos diferencias comerciales ante el OSD. El Consejo General adoptó el informe completo del Comité Preparatorio y las recomendaciones sobre participación en los órganos de la OMC, sin derecho de voto, de los miembros del GATT que no hubieran ratificado aún el Acuerdo sobre la OMC, y la decisión relativa a la evitación de la duplicación institucional y de procedimiento entre el GATT de 1947 y la OMC¹⁶².

En el momento de la entrada en vigor de los Acuerdos quedaba un asunto pendiente de solución; y es que aún no se había llegado a un acuerdo sobre la persona que debía ocupar el cargo de Director General de la Organización. Se proponían tres candidatos: el diplomático italiano Renato Ruggiero, respaldado por la Unión Europea y algunos países de Africa y del Caribe, el ex-presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, apoyado por los Estados Unidos, Canadá y la mayoría de los países latinoamericanos y el ministro de comercio de Corea del Sur, Chul-Su Kim, respaldado por Japón y otros países asiáticos. Después de la retirada de la candidatura de Salinas, los Miembros de la OMC

160. La ICITO, que fue creada en 1948, con la expectativa de la puesta en marcha de la OIC, ha servido durante más de cincuenta años de soporte ficticio a la Secretaría del GATT.

161. NOTICIAS GATT/OMC, n. 1, enero-febrero. Según los últimos datos de que disponemos, los Miembros de la OMC han aumentado a 119. Otros 39 países tienen el estatuto de observador. De entre estos últimos, 28, incluidos la República Popular China y la Federación Rusa, están negociando actualmente su adhesión. Ver OMC, *Focus*, n. 8, enero-febrero 1996.

162. Ver OMC, *Focus* n. 1, enero-febrero 1995.

consiguieron llegar a un acuerdo el 21 de marzo para nombrar Director General al italiano Ruggiero¹⁶³.

CONCLUSIONES

El establecimiento de un nuevo soporte institucional permanente para las relaciones comerciales internacionales constituye, sin duda alguna, el resultado más notable de la Ronda Uruguay y de cuantas rondas de negociaciones comerciales multilaterales se habían celebrado hasta el momento en el marco del GATT. Efectivamente, la creación de la nueva Organización acaba con muchos de los defectos del sistema del GATT, como su provisionalidad o su carácter fragmentado, y proporciona la estabilidad y la unidad que las relaciones comerciales internacionales tanto necesitaban.

La OMC nace como una organización con vocación universal, destinada en principio a regir todas las relaciones comerciales entre todos los países. Habrá que ver, pues, cómo se realiza este universalismo en la práctica. Por una parte, la integración en este marco institucional de países como China o Rusia, con regímenes económicos todavía tan alejados del modelo librecambista en que se basa el sistema comercial internacional, no parece que vaya a ser tarea fácil. Por otra parte, el proceso de reintegración de los sectores agrícola y textil y la inclusión de nuevos ámbitos como los servicios o la propiedad intelectual en el marco de la OMC no ha hecho más que empezar. El éxito de la Organización dependerá en gran parte de la satisfactoria realización de este proceso, así como de la capacidad de la institución de adaptarse a las nuevas realidades del comercio mundial. Entre los puntos que estarán incluidos en la nueva agenda de la Organización, encontramos cuestiones tan complejas como la relación entre el comercio mundial y la protección del medio ambiente, la relación entre el sistema comercial y los derechos de los trabajadores –la denominada

163. Los Estados Unidos eran reticentes al nombramiento de un candidato europeo. Finalmente, a cambio de su apoyo, obtuvieron la promesa de que Ruggiero ejercerá un solo mandato de cuatro años y que será sucedido por un Director General no europeo.

“cláusula social”– y la negociación de reglas sobre la competencia internacional en el marco de la OMC.

Permanecen también abiertas algunas cuestiones relativas al funcionamiento de la Organización. Así, está por ver el modo en que se van a desarrollar las relaciones entre la OMC y otras organizaciones internacionales, en particular las instituciones del sistema de Bretton Woods y la UNCTAD. Tampoco sabemos hasta qué punto la OMC se empeñará en seguir la práctica de adopción de decisiones por consenso, como sucedía en el GATT, o si, tal como establece el Acuerdo, se implantará el recurso a la votación en los casos en que no se logre el consenso. En cualquier caso, como hemos apuntado más arriba, las mayorías reforzadas que establece el Acuerdo para adoptar cualquier decisión un poco importante impedirán que nada importante suceda sin el consentimiento de los países económicamente más fuertes.

Por último, uno de los principales factores del éxito o fracaso de la nueva institución será el funcionamiento del sistema de solución de diferencias. Como hemos visto, con el Entendimiento de 1994 se da un gran paso hacia la jurisdiccionalización del procedimiento. El interrogante que se plantea es el de saber si los Miembros de la OMC están realmente preparados para dar un paso tan importante. ¿Serán capaces de acatar las resoluciones o recomendaciones de los grupos especiales o del Órgano de Apelación, o incluso la adopción de medidas de retorsión contra ellos, cuando éstas sean adoptadas en contra de su voluntad?