

## 2 La creación del sistema multilateral de comercio

---

El comercio hace rápidamente obsoleta la guerra, al intensificar y multiplicar los intereses personales que se oponen naturalmente a ella. Cabe decir sin exageración que la gran magnitud y rápido incremento del comercio internacional, al ser la principal garantía de la paz del mundo, es la gran seguridad permanente del progreso ininterrumpido de las ideas, las instituciones y el carácter de la raza humana.

John Stuart Mill

*Principios de economía política: con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social (1848)*

### Introducción

Los especialistas académicos y los estadistas han analizado profundamente la verdad del sentimiento de John Stuart Mill sobre el carácter pacífico del comercio. Tuviera o no razón, una observación está clara: de forma inmediata no tenía razón. Pasaría exactamente un siglo desde el momento en que escribió estas palabras y la entrada en vigor del GATT<sup>1</sup>, y durante los años intermedios se produjeron dos guerras mundiales, muchos otros conflictos y el principio de la larga Guerra Fría, cuyas raíces intelectuales se remontan a otros escritos de 1848. La asociación entre paz y comercio, no obstante, sobrevivió, como aspiración y no siempre como hecho, al turbulento siglo XIX, y fue uno de los objetivos principales que explican lo que finalmente fue el sistema de la OMC. En este capítulo se examina un período que empieza inmediatamente antes de que Mill publicara sus *Principios de economía política* (1848) y termina con el establecimiento de la OMC, un siglo y medio más tarde. Se presta especial atención en este capítulo a la forma en que los países pasaron de la teoría a la práctica, proceso en el que la tierra natal de Mill y sus dos antiguas colonias de América del Norte tuvieron papeles protagonistas.

### La Pax Britannica y la Pax Americana

Si por error se pretendiera que la evolución del sistema multilateral de comercio se produjo de forma lineal, sería fácil de describir. El proceso empezaría con los actos unilaterales o autónomos de un país que elimina los obstáculos al comercio en un solo sector, pasaría después por la negociación de acuerdos bilaterales que se centran en una región del mundo y abarcan múltiples sectores, luego por el establecimiento de un arreglo multinacional en virtud del cual

### Cuadro 2.1. Principales acontecimientos anteriores al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

1846	El Parlamento deroga en Inglaterra las proteccionistas Leyes del Maíz, comprometiendo así al país con la libertad de comercio.
1860	El Tratado Cobden-Chevalier entre Gran Bretaña y Francia es el primero de una serie de tratados de apertura de mercados entre las potencias europeas que están vinculados entre sí por cláusulas de la nación más favorecida.
1876	Las limitaciones del sistema vigente de tratados comerciales quedan de manifiesto cuando Austria-Hungría eleva unilateralmente sus aranceles. Francia, Alemania e Italia harán pronto lo mismo.
1883	Adopción del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, que se convierte en el elemento más antiguo de la legislación de la OMC mediante su incorporación al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
1919	El Tratado de Versalles establece la Sociedad de Naciones.
1927	El Convenio de Ginebra relativo a la prohibición y restricción de las importaciones y exportaciones de ciertos productos estupefacientes es la iniciativa comercial más ambiciosa de la Sociedad de Naciones, pero no obtiene las 18 ratificaciones necesarias.
1930	El Congreso de los Estados Unidos promulga la proteccionista Ley Arancelaria Hawley-Smoot, que vendrá seguida pronto de medidas restrictivas similares en otros muchos países.
1933	La Conferencia Económica de Londres no logra elaborar una respuesta colectiva a la Gran Depresión.
1934	La Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, de los Estados Unidos, delega la facultad de negociar sobre los aranceles en el Ejecutivo, dando lugar a acuerdos bilaterales que se convertirán en modelo del GATT.
1941	El Presidente Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro Winston Churchill firman la Carta del Atlántico, según la cual sus países "se esforzarán ... en extender a todos los Estados ... la posibilidad de acceso al comercio ... que [es necesario] para su prosperidad económica".
1944	Tienen lugar importantes conferencias para elaborar planes para las Naciones Unidas (Dumbarton Oaks) y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Bretton Woods).
1945	Creación de la Organización de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco.
1947	Las 23 partes contratantes iniciales del GATT concluyen sus negociaciones arancelarias.
1948	El GATT entra provisionalmente en vigor el 1º de enero; en marzo se firma la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, que no entra nunca en vigor.

un número creciente de Estados negocian sobre una gama cada vez más amplia de cuestiones, y culminaría con la creación de una auténtica organización internacional en la que casi todos los países del mundo asumen compromisos sobre una amplia gama de temas. La descripción resulta así sencilla, pero induce a error y pasa por alto las luchas, con frecuencia difíciles, tanto nacionales como internacionales, que provocaron estos cambios. En realidad, la secuencia es más complicada: los países negociaron y aplicaron a veces acuerdos importantes y otras veces los rechazaron o los derogaron, llevaron a cabo una serie de ampliaciones y reducciones del ámbito de cuestiones abarcadas y transfirieron la iniciativa de un líder a otro, lo que no siempre se hizo con rapidez ni facilidad (véase el cuadro 2.1).

### *De la derogación de las Leyes del Maíz al estallido de la Segunda Guerra Mundial*

Tuvieron que transcurrir 56 años desde la muerte de Adam Smith y 23 desde la de David Ricardo para que Gran Bretaña diera el primer paso importante para traducir sus ideas en política pública. Este hecho se produjo después de que Richard Cobden y otros personajes

prácticos organizaran campañas primero para derogar las leyes proteccionistas y posteriormente para negociar acuerdos comerciales con otros países. Las Leyes del Maíz estaban destinadas a proteger a los productores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda frente a la competencia de productos alimenticios más baratos que podían ser importados. Los elevados aranceles que se pagaban hacían que importar cereales fuera prohibitivamente caro incluso en momentos de hambruna. Cobden, que era fabricante de tejidos estampados de algodón y miembro del Parlamento, apeló a los intereses económicos de los consumidores y los exportadores, así como a los sentimientos de la población amante de la paz que veía que la libertad de comercio era un paso fundamental para poner freno a la guerra en Europa.<sup>2</sup> Esta campaña, a la que se sumaron las presiones de la Gran hambruna irlandesa, culminó en último extremo con la derogación de las Leyes en 1846.

El siguiente paso fue sustituir la liberalización autónoma por la liberalización negociada. Los acuerdos comerciales europeos de la última mitad del siglo XIX estaban vinculados entre sí por medio de cláusulas de la nación más favorecida (NMF), que vinculaban acuerdos distintos para formar una red. Gran Bretaña, antes de conseguir la supremacía industrial en Europa, había adoptado el principio NMF muy a regañadientes. El Parlamento había rechazado un tratado comercial con Francia, que se había concluido como parte de la Paz de Utrecht (1713), y la principal objeción había sido que el tratado incorporaba una cláusula NMF. Pasarían 73 años antes de que Londres y París concluyeran otro tratado en el que se reconocía el trato NMF, esta vez el Tratado Eden de 1786. No obstante, este instrumento fue rápidamente superado por las Guerras Napoleónicas. Los dos antiguos antagonistas recuperaron un auténtico trato NMF en el Tratado Cobden-Chevalier de 1860, después del cual en la mayoría de los acuerdos comerciales entre Estados europeos figuró normalmente una cláusula NMF. Este tratado, que reducía los aranceles, sirvió de modelo para una larga serie de acuerdos bilaterales que, juntos, formaron una especie de multilateralismo difuso y secuencial. Como la mayoría de los países de este sistema concedían un trato NMF a la mayoría de los otros países, las concesiones que se hacían en un tratado comercial se difundían automáticamente a todo el sistema.

Solo posteriormente, cuando entró en declive la hegemonía británica, empezó a recurrirse a la discriminación. Londres cimentó su relación económica especial con sus socios en el Imperio y en el Commonwealth por medio de acuerdos que empezó a negociar a finales del siglo XIX, y el proceso se aceleró con el colapso del antiguo orden y el estallido de la Primera Guerra Mundial. En el decenio de 1930, ni el Reino Unido tenía ya el poder comercial, ni los Estados Unidos la voluntad política, de aportar liderazgo hegemónico. Cuando Londres negoció una serie de Preferencias Imperiales restrictivas con sus antiguas colonias y con las colonias que le quedaban en la Conferencia de Ottawa de 1932, fue un golpe para el sistema del comercio mundial casi tan fuerte como lo había sido la promulgación de la Ley de Aranceles Hawley-Smoot de los Estados Unidos en 1930. Mientras tanto, los Estados Unidos habían sobrepasado a la antigua potencia colonial en población y en potencial económico y militar antes de la Primera Guerra Mundial. Muchos creyeron, entre ellos el Presidente Woodrow Wilson, que correspondía entonces a los Estados Unidos asumir el papel que antes había desempeñado el Reino Unido, pero estas expectativas se estrellaron con las duras realidades de la política interna de los Estados Unidos.

El Sr. Wilson definió el programa de los Estados Unidos para el mundo de posguerra en los Catorce Puntos que propuso en 1918 como base para llegar a un acuerdo de paz, receta en la que la apertura de los mercados figuraba como ingrediente esencial.<sup>3</sup> En el tercer punto se pedía la “[s]upresión, en la medida de lo posible, de todas las barreras económicas y adopción de condiciones comerciales idénticas para todas las naciones que estén conformes con la paz y se asocien para mantenerla”. Si se suman otros principios, como “Convenios de paz, negociados a plena luz,” (Punto I) y la demanda inspirada por Grotius de “Libertad absoluta para navegar en los mares” (punto II), las propuestas de Wilson establecen el tono de la participación estadounidense en la guerra y en las negociaciones de paz. El Tratado de Versalles, como la Sociedad de Naciones que creó, no llegaron ni mucho menos tan lejos como proponía Wilson, y en lo que respecta al comercio era especialmente débil. Los Aliados victoriosos no elaboraron más el Punto III, y tampoco adoptaron la propuesta de John Maynard Keynes de que se obligara a las Potencias Centrales vencidas a aceptar un acuerdo comercial europeo que eliminara los aranceles al comercio regional al menos durante 10 años, mientras que los Aliados se unían a ese mismo acuerdo voluntariamente.<sup>4</sup>

Incluso una cuestión tan sencilla como una cláusula NMF general resultó demasiado difícil para ser incluida en el Tratado. Alemania fue obligada a dar un trato NMF a los Aliados, quienes no tenían ninguna obligación de dar ese mismo trato a Alemania o de dárselo entre sí. El artículo 23 solo establecía la vaga obligación de que “los miembros de la Sociedad ... tomarán las disposiciones accesorias para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y de tránsito, así como el trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Sociedad”. Este objetivo limitado quedó socavado cuando los Estados Unidos no se sumaron a la Sociedad, otras tres grandes potencias o bien la abandonaron voluntariamente (Alemania y el Japón) o bien fueron expulsadas (la Unión Soviética)<sup>5</sup> y el resto de los miembros demostró repetidas veces su incapacidad de negociar acuerdos significativos. Los logros de la Sociedad de Naciones en la esfera del comercio se limitaron a algunas conferencias que trataron de abordar lo que se conoció como “facilitación del comercio”, lo que incluyó la adopción de resoluciones ineficaces en las conferencias de Bruselas (1920), Génova (1922) y Ginebra (1927).<sup>6</sup>

Aunque el Tratado de Versalles resultara débil, para la mayoría del Senado de los Estados Unidos era demasiado fuerte. Su rechazo del Tratado<sup>7</sup> estableció el tono de casi dos decenios de diplomacia, época en la que los Estados Unidos se mostraron reticentes a ejercer el mismo liderazgo que Gran Bretaña había ejercido durante casi un siglo. La antigua política de evitar enredos en el extranjero, que a veces se expresó bajo la forma de proteccionismo, aislacionismo o incluso xenofobia, hizo que fuera difícil para el país adoptar grandes acuerdos internacionales y mucho menos tomar la iniciativa de su promoción. Los Estados Unidos, como antes Gran Bretaña, para asumir el papel dirigente tenían primero que aceptar un nuevo enfoque del principio NMF. De acuerdo con el principio de reciprocidad condicionada que los Estados Unidos habían aplicado desde la independencia, las concesiones hechas en los muy pocos tratados que reducían los aranceles y que los presidentes habían negociado antes de 1930, y los todavía menos tratados cuya ratificación había permitido el Senado, se limitaban a los socios inmediatos y no abarcaban terceros países. En 1923, los Estados Unidos declararon que, en adelante, incluirían una cláusula NMF incondicional en todos los tratados comerciales bilaterales.

El Congreso pasó del punto muerto a la marcha atrás cuando promulgó la Ley de Aranceles Hawley-Smoot de 1930. Elaborada originalmente como medio de ayudar a los agricultores que padecían unas malas cosechas y la Gran Depresión, la medida era algo así como una recuperación de las Leyes del Maíz que elevaba los aranceles aplicados a una amplia gama de productos agrícolas industriales. Otros muchos países respondieron con medidas similares, lo que dio lugar a una espiral ascendente de los tipos de los aranceles y a una mayor contracción del comercio mundial. El Presidente Franklin D. Roosevelt intentó corregir el daño, utilizando la facultad que el Congreso le había concedido en la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 (RTAA) de negociar acuerdos que redujeran los aranceles y que entraran en vigor mediante una orden del Ejecutivo, pero en ese momento los países estaban ya tomando partido de cara a la segunda guerra mundial. La mayoría de los acuerdos comerciales que la administración Roosevelt negoció al amparo de la facultad reconocida al Presidente por la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos tenían como socios a países Aliados de Europa y las Américas.

### ***Acuerdos en tiempo de guerra, la OIC y el GATT***

El sistema de comercio moderno surgió de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y fue una creación principalmente del Reino Unido y de los Estados Unidos. Algunos de los problemas que habían complicado la política de los Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial volvieron a plantearse después de la Segunda, pero las administraciones Roosevelt (1933-1945) y Truman (1945-1952) estuvieron mucho más capacitadas para manejarlos. Desde que se declaró la guerra, el Gobierno de los Estados Unidos entabló una serie de reuniones entre organismos, entre el sector público y el privado y con Inglaterra para analizar los posibles problemas y las soluciones potenciales en el orden económico de posguerra.<sup>8</sup> Tomando como base los acuerdos comerciales bilaterales que los Estados Unidos habían negociado desde 1934, los negociadores de los dos países definieron en términos generales una opinión común sobre la justificación y la estructura de una organización internacional dedicada a la liberalización del comercio, cuya creación se proponía.

Dos acuerdos provisionales a los que llegaron por ese camino ayudaron a promover el comercio. En el cuarto punto de la Carta del Atlántico de 1941 se establecía que los signatarios “[s]e esforzarán, respetando totalmente sus obligaciones existentes, en extender a todos los Estados, pequeños o grandes, victoriosos o vencidos, la posibilidad de acceso a condiciones de igualdad al comercio y a las materias primas mundiales que son necesarias para su prosperidad económica”. En el Acuerdo General sobre Préstamos y Arriendos de 1942, que fue el principal instrumento en el que los Estados Unidos y el Reino Unido establecían las condiciones para la ayuda estadounidense durante la guerra, se disponía, en su artículo VII, que los dos países establecían un acuerdo “abierto a la participación de todos los demás países de ideas similares ... [para] la eliminación de todas las formas de trato discriminatorio en el comercio internacional y la reducción de los aranceles y otros obstáculos al comercio”. Estos compromisos en principio condujeron luego a una *troika* de conferencias económicas y políticas con el resto de los gobiernos aliados: la Conferencia de Bretton Woods (julio de 1944), donde se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco

Mundial, la Conferencia de Dumbarton Oaks (agosto a octubre de 1944), donde se creó la Organización de las Naciones Unidas, y la Conferencia de La Habana (noviembre de 1947 a marzo de 1948), donde se elaboró la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (OIC).

La iniciativa oficial se produjo tres meses después del final de las hostilidades mediante la publicación, en diciembre de 1945, por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, de un proyecto de Carta para una Organización Internacional de Comercio de las Naciones Unidas. El proyecto, que constaba de siete capítulos y 79 artículos, preveía una OIC que redujera los aranceles, eliminara los contingentes y las preferencias, sometiera a disciplina la utilización de otros instrumentos comerciales y abordara temas tan diversos como los derechos laborales, los boicoteos, los controles cambiarios, las subvenciones, las prácticas comerciales restrictivas y los acuerdos sobre productos básicos. El proyecto de los Estados Unidos daría lugar, dos años más tarde, primero a unas negociaciones preparatorias en el Reino Unido y luego en Cuba, y posteriormente a la Carta de La Habana, que no llegaría a aprobarse.

### **Cuadro 2.2. Acontecimientos fundamentales desde la primera ronda de negociaciones (Ginebra) hasta el inicio de la Ronda Uruguay**

1947	Se negocia el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que cuenta con 23 partes contratantes iniciales. Los países reducen los aranceles respecto a muchas mercancías en la primera ronda de negociaciones del GATT (Ginebra).
1949	La segunda ronda (Ancey) de negociaciones del GATT da lugar a reducciones de los aranceles y a 10 nuevas adhesiones, y a la adopción del Acuerdo de Florencia sobre bienes culturales, negociado conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
1950	El Presidente Truman deja de solicitar la aprobación del Congreso para la Carta de La Habana. Se celebra la tercera ronda de negociaciones del GATT (Torquay).
1954-1955	Fracasa el intento de establecer una Organización de Cooperación Comercial que sustituyera al GATT, porque se opone el Congreso de los Estados Unidos
1956	Cuarta ronda de negociaciones del GATT (Ginebra)
1960-1962	La quinta ronda de negociaciones del GATT (Ronda Dillon) se centra principalmente en cuestiones relacionadas con la fundación de la Comunidad Económica Europea y su Arancel Externo Común.
1964	Se celebra la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que da origen a un rival potencial del GATT como foro de negociación de cuestiones comerciales Norte-Sur.
1964-1967	La sexta ronda de negociaciones del GATT (Ronda Kennedy) produce tanto reducciones de los aranceles como algunos acuerdos no arancelarios. Los Estados Unidos no ratifican los códigos antidumping y de valoración en aduana.
1973-1979	La séptima ronda de negociaciones del GATT (Ronda de Tokio) produce reducciones de los aranceles y varios acuerdos no arancelarios.
1974	El Congreso de los Estados Unidos aprueba por primera vez la facultad de negociar en régimen de "vía rápida", un antecedente del todo único que garantiza que los resultados de la ronda en curso serán examinados con rapidez y en bloque, de forma indivisible.
1975-1985	El Grupo Consultivo de los 18 (GC-18), posteriormente ampliado para convertirse en el GC-22, desempeña la función de una especie de junta ejecutiva del GATT.
1982	Los Estados Unidos no convencen a sus interlocutores en una Conferencia Ministerial del GATT de que se inicie una ronda de negociaciones dedicada a las nuevas cuestiones, como son los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual.
1986	Después de cuatro años de labor de persuasión y de trabajos previos a las negociaciones se lanza la Ronda Uruguay.

La Carta de La Habana proponía normas para una amplia gama de cuestiones comerciales. Además de establecer un principio NMF incondicional entre todos sus signatarios, la Carta sometía a disciplina cuestiones que iban desde un procedimiento de solución de diferencias hasta unas preferencias económicas para los países en desarrollo en cuestiones relacionadas con la inversión y la política de competencia. Los negociadores elaboraron también en Ginebra el GATT de 1947 como medida provisional (véase el cuadro 2.2). El principal modelo para las disposiciones sustantivas del GATT, además del proyecto de Carta de la OIC, fueron las cláusulas típicas de los acuerdos comerciales recíprocos.<sup>9</sup> El GATT tenía como base los principios de trato NMF incondicional y trato nacional, incluía disposiciones que regulaban otros temas comerciales y preveía, si bien de forma un tanto vaga, un mecanismo de solución de diferencias entre las partes contratantes, pero por lo demás era una versión de la Carta reducida a su “esqueleto” (véase el apéndice 2.1).

La OIC no llegó nunca a crearse porque el Congreso de los Estados Unidos no aprobó la Carta de La Habana. El Presidente Truman había pedido en 1948 que el Congreso promulgara una resolución aprobando la Carta, pero retiró esta petición transcurridos dos años de inactividad legislativa. El GATT, supuestamente “temporal”, ocupó el lugar de la OIC, y esta desdichada experiencia ayudó a dar forma a las ideas y expectativas de los negociadores durante decenios. Aparte de un esfuerzo fallido, entre 1954 y 1955, de sustituir el GATT, temporal e incompleto, por una Organización de Cooperación Comercial, que terminó cuando quedó claro que el Congreso de los Estados Unidos no aprobaría las reformas propuestas<sup>10</sup>, los negociadores se mostraron muy reacios a provocar al Capitolio de Washington, proponiendo que se corrigieran las insuficiencias institucionales del GATT.

## La Ronda Uruguay y la transformación del sistema de comercio

En el decenio de 1990 había ya pocos diplomáticos que tuvieran recuerdos personales de ese primer fracaso, pero el recuerdo institucional era muy fuerte. Por eso, en 1990, cuando el Canadá y la Comunidad Europea empezaron a madurar sus ideas sobre una organización “mundial” o, como preferían los europeos, una organización “multilateral” de comercio, otras muchas partes contratantes del GATT reaccionaron prestándoles poca atención. Si el Congreso de los Estados Unidos ya había impedido que este país se adhiriera a la OIC, por no mencionar antes de ella a la Sociedad de Naciones, ¿por qué cabía esperar que esta nueva propuesta tendría un resultado mejor? Algunos negociadores estadounidenses compartían estas dudas, pero otros empezaron a considerar la creación de una institución nueva como un precio de cuyo pago podía convencerse al Congreso a cambio de que el país obtuviera gran parte de lo que pretendía sobre nuevas cuestiones tales como los derechos de propiedad intelectual y los servicios.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay, que originalmente se había previsto que duraran cuatro años, se prolongaron desde su lanzamiento, en septiembre de 1986, hasta diciembre de 1993, concluyéndose oficialmente la Ronda en abril de 1994 en la Conferencia Ministerial de Marrakech (véase el cuadro 2.3). La Ronda logró transformar el carácter del sistema multilateral de comercio,

y la sustitución del antiguo GATT por la nueva OMC fue solo parte de esa transformación. Lo que realmente cabe destacar de la Ronda Uruguay es cómo las ambiciones que despertó no solo fueron elevadas desde el primer momento sino que, de hecho, fueron subiendo desde el inicio hasta el final de las negociaciones. Cuando los negociadores dejaron Punta del Este en 1986, se habían puesto de acuerdo ya no solo en entablar las normales negociaciones sobre el acceso a los mercados sino también en poner sobre la mesa de negociación cuestiones totalmente nuevas y reformar el sistema de solución de diferencias. Entre ese momento y la Conferencia Ministerial de Marrakech de 1994, lo que hicieron fue ampliar sus ya ambiciosos objetivos. Desde una perspectiva institucional, las tres ampliaciones más importantes del alcance de las negociaciones fueron las motivadas por la decisión de no solo examinar el funcionamiento del GATT sino de crear más bien una organización internacional totalmente nueva, establecer un Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) que tuviera un alcance muy superior a lo que muchas partes contratantes creían inicialmente que fuera posible o aconsejable, y la nueva definición del todo único, que pasó de ser una norma sobre la secuencia de las negociaciones a ser una norma sobre la sustancia de los compromisos de las partes.

En cierto sentido, la transición del GATT a la OMC se produjo paso a paso a lo largo de la ronda, más que de un solo salto al final de ella. Un ejemplo es el MEPC, que los Miembros adoptaron como "resultado inicial" y estaba plenamente listo para funcionar seis años antes de que la OMC iniciara su existencia. La transformación del todo único fue otra innovación importante que se produjo al final de la ronda sin que se adoptara ninguna decisión oficial. Otro cambio que se produjo fue la elevación del papel desempeñado por el Director General de la institución, que en la OMC adquirió una relevancia y un nivel más altos que en el GATT. El cargo depende en gran medida de la persona que lo ocupa, y el Director General Peter Sutherland, que ocupó el cargo de último Director General del GATT y primero de la OMC, redefinió el papel y las relaciones entre el cargo y el liderazgo de los Miembros de una forma que atribuyó nuevas posibilidades negociadoras a él y a sus sucesores.

Sin embargo, el Director General al inicio de la Ronda no era el Sr. Sutherland sino Arthur Dunkel (véase el Apéndice Biográfico, página 635), quien desempeñó un papel de fundamental importancia en su lanzamiento y en el posterior avance de las conversaciones. El Sr. Dunkel promovió la nueva ronda en un momento en que crecía la preocupación ante la posibilidad de que los países que lideraban el sistema se hubieran enzarzado en una espiral de proteccionismo y retorsión, en detrimento de su propia economía y del sistema del GATT. Una de sus prioridades a lo largo de toda la ronda fue promover el papel de vigilancia que desempeñaba el GATT, y en especial su Secretaría, con un MEPC que procurara limitar la protección mediante la exposición pública y la presión entre pares.<sup>9</sup> En el nuevo sistema se ampliaba la Secretaría y se le daba mayor relieve, pero aparentemente eso era accesorio para el Sr. Dunkel. Si hubiera tenido mentalidad de constructor de imperios, el Sr. Dunkel hubiera defendido, con prontitud y entusiasmo, la creación de una institución totalmente nueva. Al contrario, su reacción inicial fue considerar que la propuesta sobre la OMC era una maniobra de distracción que impedía completar la ronda. El Sr. Dunkel prefería, en cambio, una alternativa que consistía en coser las diferentes partes de la Ronda Uruguay mediante un nuevo protocolo, sin alterar la estructura básica del GATT.

**Cuadro 2.3. Principales acontecimientos durante la Ronda Uruguay**

1986	En septiembre se pone en marcha, en Punta del Este, la octava ronda de negociaciones del GATT (Ronda Uruguay).
1988	En la Conferencia Ministerial de Montreal, en diciembre, se inicia un examen a mitad de período de la Ronda Uruguay que se completa el siguiente mes de abril y produce unos "resultados iniciales", bajo la forma de acuerdos sobre cuestiones institucionales y sustantivas.
1990	La Unión Europea, aceptando ideas enunciadas por primera vez por el Canadá, propone la creación de una organización de comercio multilateral. La Reunión Ministerial celebrada en Bruselas, en diciembre, se concibe como reunión de clausura de la Ronda Uruguay, pero termina en un punto muerto.
1991	En diciembre se termina el Proyecto Dunkel de Acta Final de la Ronda Uruguay, que incluye un capítulo dedicado al proyecto de OCM.
1992	En noviembre se reúnen los Estados Unidos y la Unión Europea en Blair House, Washington DC, donde se consigue salir del punto muerto en la esfera de la agricultura.
1993	En una reunión en la cumbre del G-7, celebrada en julio en Tokio, los países que forman la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) llegan a un acuerdo sobre el acceso a los mercados. En diciembre, la mayoría de las negociaciones han concluido.
1994	Los acuerdos de la Ronda Uruguay se firman en Marrakech (Marruecos). Entre estos acuerdos hay muchos que se han incluido en el todo único.

Las ambiciones del Sr. Dunkel para la ronda se mantuvieron así limitadas, pero algunas partes contratantes tenían aspiraciones mucho mayores. Para los Estados Unidos, se trataba del objeto mismo del sistema de comercio, que Washington proponía que se ampliara para abarcar mucho más que los aranceles y otros temas tradicionales que afectaban al comercio de mercancías. Estas ambiciones estuvieron claras desde el primer momento, pues en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay<sup>12</sup>, que lanzó la ronda, se detallaba que las negociaciones abarcarían efectivamente los derechos de propiedad intelectual, las inversiones y los servicios (aunque este último tema no se introdujo plenamente en la ronda propiamente dicha hasta sus últimas etapas). El interés del Canadá y de Europa por crear una institución totalmente nueva no se planteó hasta transcurridos cuatro años desde el inicio de la ronda, y aproximadamente en el momento en que se suponía que iba a concluir, pero finalmente la ronda duró el doble de lo que se había previsto en Punta del Este. En esa segunda mitad de la ronda, las partes contratantes cambiaron el sistema al acordar no solo ampliar el alcance de las cuestiones que abarcaba sino también al exigir que todos los países adoptaran todos los acuerdos negociados en la ronda, que todos los acuerdos se sometieran a un sistema unificado de solución de diferencias y se pusiera todo bajo el techo de una nueva organización internacional.

***Ampliación del ámbito: las nuevas cuestiones comerciales***

Lo que distingue a la OMC del GATT más que cualquier otra cosa quizá sea la ampliación del ámbito de las normas comerciales. En algunos acuerdos negociados en la Ronda Uruguay se utiliza como punto de partida de una elaboración posterior lo que ya estaba estipulado en el GATT de 1947 o en acuerdos que se habían alcanzado en rondas anteriores, en especial los que afectaban al comercio transfronterizo de mercancías (por ejemplo, con respecto a los obstáculos sanitarios y fitosanitarios, así como a los obstáculos técnicos al comercio), mientras que en otros acuerdos se añadían cuestiones totalmente nuevas. Las más importantes de estas cuestiones eran los servicios, los derechos de propiedad intelectual y la inversión. Esta ampliación del ámbito fue el motivo principal de que los países decidieran establecer un

organismo totalmente nuevo en la Ronda Uruguay, pues se consideró una reforma institucional necesaria para que todas las nuevas cuestiones y los nuevos acuerdos estuvieran sometidos a la misma serie de reglas de solución de diferencias.

Las nuevas cuestiones que se incorporaron al sistema en la Ronda Uruguay, así como la nueva institución que los países crearon para administrarlas, se pueden considerar una recuperación del propósito original de la OIC. No era este el objetivo declarado de los negociadores, muchos de los cuales ni siquiera habían nacido cuando se celebró la Conferencia de La Habana, y su Carta era letra muerta mucho antes de Punta del Este. No obstante, es notable cómo algunas de estas cuestiones más antiguas se resistían a morir. En el apéndice 2.1 se desarrolla este tema, dividiéndose por categorías el objeto de la OIC, el GATT y la OMC de conformidad con el trato que recibieron en estos paquetes de medidas sucesivos. El primer grupo está formado por temas que los tres instrumentos abarcan. Entre los temas que pasaron de la OIC al GATT y del GATT a la OMC cabe mencionar los principios básicos del trato NMF y el trato nacional, así como las disciplinas que regulan temas tales como las restricciones cuantitativas, el comercio de Estado y las excepciones generales. Hay que distinguir estos temas de otros cinco que se trataban tanto en la OIC como en la OMC pero que no formaban parte de las cuestiones tratadas en el GATT de 1947 o que, si lo estaban, eran tratados en este acuerdo de forma mucho menos amplia. Dos temas especialmente importantes que responden a esta definición son la inversión y la contratación pública.<sup>13</sup> Los acuerdos que forman parte del sistema de la OMC sobre otros cuatro temas (a saber, los servicios audiovisuales, los derechos antidumping y compensatorios, las salvaguardias y las indicaciones geográficas) aprovechan considerablemente los precedentes de la OIC/GATT y en otras cuatro esferas (entre ellas, las ampliaciones más importantes logradas en la Ronda Uruguay) la OMC abarca territorio en que no habían pisado los negociadores de la OIC y el GATT (a saber, la agricultura, los derechos de propiedad intelectual, las normas de origen y los servicios). No obstante, sigue habiendo otros cinco temas en los que los redactores de la Carta de La Habana fueron más atrevidos que sus sucesores de la Ronda Uruguay. Entre estos temas se incluyen dos muy destacados, que frecuentemente han propuesto los países desarrollados en las negociaciones de la OMC pero que o han sido descartados totalmente (derechos laborales) o han sido asumidos solo provisionalmente (política de competencia); también cabe incluir el empleo, la inflación y la deflación y los acuerdos sobre productos básicos.

Las más importantes de las nuevas cuestiones que se pusieron sobre la mesa en la Ronda Uruguay no llegaron a plantearse ni en la Carta de La Habana ni en el GATT. Una era la agricultura, tema que en el decenio de 1950 se había mantenido al margen del GATT y que había sido objeto de fallidas negociaciones durante la Ronda Kennedy (1962-1967). Los negociadores reincorporaron la agricultura al sistema en la Ronda Uruguay, y los países asumieron compromisos que afectaban no solo al acceso a los mercados sino también a sus subvenciones a la producción y la exportación. Las otras adiciones importantes de la Ronda Uruguay fueron los servicios y los derechos de propiedad intelectual, campos en los que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) puso una amplia esfera de la actividad económica bajo la jurisdicción de la OMC, y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) hizo que pudiera exigirse la observancia de una amplia esfera del Derecho Internacional vigente a través del sistema de solución de diferencias de la OMC.

Hubo importantes países en desarrollo que se negaron a aceptar las dos propuestas. Los responsables de la formulación de políticas del Brasil, la India y otros países temían que el dominio de los servicios por los países industrializados sería aplastante para sus economías y amenazaría su capacidad de controlar áreas tan sensibles como las comunicaciones. La cuestión se puso sobre la mesa en la Ronda Uruguay solo gracias a un gran esfuerzo, y no pocas amenazas. En cuanto a los derechos de propiedad intelectual, desde el principio se reconoció que esta era una cuestión respecto de la cual los intereses de los países desarrollados y los países en desarrollo eran divergentes. El Acuerdo sobre los ADPIC finalmente entró en el paquete final, aunque pronto surgieron remordimientos en los países en desarrollo e incluso en algunos desarrollados. La adición de las cuestiones relacionadas con la inversión potencialmente era tan importante como la ampliación del ámbito para abarcar los servicios y la propiedad intelectual, pero en la práctica el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) resultó menos ambicioso o consecuente que el AGCS o el Acuerdo sobre los ADPIC. La inclusión de esta cuestión en la Ronda Uruguay “se produjo como resultado de una iniciativa en el último minuto de los estadounidenses en el Comité Preparatorio” (Paemen y Bensch, 1995: 86). Esa experiencia fue contraria a lo que sucedería en la Ronda de Doha. En 1986, los negociadores prestaron inicialmente a la cuestión poca atención pero concluyeron un acuerdo (aunque fuera débil), pero dos decenios después sus sucesores debatían la cuestión de la inversión en profundidad para finalmente retirarla de la mesa.

### ***Cambio de la forma de realizarse las negociaciones: el todo único***

Los negociadores no solo consiguieron un conjunto mayor de acuerdos en la Ronda Uruguay del que habían conseguido sus predecesores, sino que también cambiaron las normas sobre la forma en que los países adoptarían los acuerdos. En la última ronda, los países ya no pudieron adoptar un planteamiento *à la carte*, aceptando algunos acuerdos pero otros no. En lugar de la cafetería que fue la Ronda de Tokio, en la Ronda Uruguay hubo un solo menú de precio fijo para todos los participantes.

El todo único, tal y como se entendió, representa una desviación importante de la práctica anterior de negociar acuerdos por separado, planteamiento que tenía muchos antecedentes en el sistema del GATT. Uno de los primeros ejemplos es la Declaración relativa a la aplicación efectiva del apartado 4 del artículo XVI del GATT, acuerdo sobre las subvenciones a la exportación que entró en vigor en 1962 pero que solo fue adoptado por 17 de los 42 países que entonces eran partes contratantes del GATT. Las ventajas de este acuerdo se ampliaron a todos los países sobre una base NMF. Más notable fue que los resultados de las rondas Kennedy y de Tokio, que incluyeron un número mucho mayor de acuerdos importantes, fueron adoptados por un número variable de partes contratantes del GATT. Entre los numerosos acuerdos independientes a que se llegó en esas negociaciones figuran los códigos antidumping y de valoración en aduana de la Ronda Kennedy y los acuerdos sobre Compras del Sector Público y el Comercio de Aeronaves Civiles de la Ronda de Tokio.

Aunque el GATT tuviera 128 partes contratantes al final de su existencia, el número de partes contratantes que habían firmado los códigos de la Ronda de Tokio era muy inferior, oscilando

entre los 13 signatarios del Acuerdo sobre Compras del Sector Público y los 47 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Steger, 2000: 141). La negativa de algunos países a adoptar estos acuerdos fue una fuente de creciente irritación para los responsables de la formulación de políticas de los países desarrollados, que consideraban que esa acción era “beneficiarse sin contrapartida” del sistema. Esa irritación se puso de manifiesto, por ejemplo, en la política estadounidense de no ampliar las ventajas del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio para reconocerlas a los países que no fueran signatarios de ese acuerdo.<sup>14</sup>

El significado de lo que era el todo único cambió en el curso de la Ronda Uruguay. Cuando por primera vez se aludió a él fue en la Declaración Ministerial de Punta del Este de 1986, párrafo I.B.2, donde se señalaba que: “La iniciación y el desarrollo de las negociaciones y la aplicación de sus resultados serán tratados como partes de un todo único”. Los términos no se definieron más en el documento. Por un “todo único” se entendió que se hacía referencia únicamente a la forma en que se llevaría a cabo la ronda: que todas las cuestiones debían negociarse simultáneamente y que nada estaba aprobado sobre ningún tema hasta que todo estuviera acordado sobre todos los temas.<sup>15</sup> Sin embargo, en los últimos años de la Ronda se convino, primero entre los países que formaban la Cuadrilateral (el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) y luego entre las partes contratantes del GATT en general, que los términos hacían referencia no solo a la secuencia de las negociaciones sino también a la indivisibilidad del paquete final: todos los Miembros de la OMC estarían obligados a adoptar todos los acuerdos a que se llegara en la Ronda<sup>16</sup>, además de algunos puntos aprobados en la ronda anterior (Ronda de Tokio).<sup>17</sup>

La revisión del significado de “todo único” se produjo a causa del mismo tipo de preocupaciones que darían lugar también a la creación de la OMC. Como antes se vio, el principal motivo por el que los negociadores canadienses y europeos propusieron una nueva institución era que temían que el régimen del GATT fuera demasiado débil, fragmentado y provisional para establecer y hacer cumplir disciplinas sobre nuevas cuestiones. Esas mismas preocupaciones indujeron a los negociadores estadounidenses a proponer un acuerdo igualmente importante, aunque institucionalmente menos completo, en virtud del cual los numerosos acuerdos comerciales que se estaban negociando se incluirían en un paquete unificado. Este planteamiento, que giraba en torno a la idea de “protocolo”, no exigía una nueva institución. Empezaron proponiendo un “Acuerdo Integrado” en los meses inmediatamente posteriores a la propuesta de una nueva institución del Canadá y la Comunidad Europea (véase *infra*), y el 21 de septiembre de 1990 publicaron un documento no oficial referente al final de la Ronda Uruguay y la aplicación de los resultados. En este documento, los Estados Unidos reiteraban la frustración que les producía el planteamiento *à la carte* que habían adoptado los países en desarrollo con respecto a la aplicación de los resultados de la Ronda de Tokio, señalando que hacer lo mismo en la Ronda Uruguay sería “no respetar plenamente la decisión reflejada en la Declaración Ministerial de Punta del Este (de que la Ronda debía ser un “todo único”).<sup>18</sup> En el documento no oficial se indicaba que estos problemas “se pueden resolver eficazmente mediante la decisión de integrar los resultados de la Ronda Uruguay con el Acuerdo General vigente en un acuerdo sucesor” que a efectos de facilitar el debate, se podría denominar el “Acuerdo Integrado”.<sup>19</sup> Más exactamente:

En virtud del planteamiento de Acuerdo Integrado, el Acuerdo General quedaría plenamente protegido ya que sus disposiciones no serían objeto de las negociaciones y acuerdos de la Ronda Uruguay. Cuando se negociara sobre el contenido de las disposiciones vigentes del GATT (por ejemplo, las normas sobre subvenciones, antidumping, salvaguardias, agricultura, solución de diferencias, etc.), se acordaría que las disposiciones vigentes del GATT serían totalmente sustituidas por el texto de los nuevos acuerdos. En otras esferas de las negociaciones, se introducirían disposiciones complementarias en el Acuerdo Integrado.<sup>20</sup>

De esta forma, la totalidad de los resultados de la Ronda se juntarían en un protocolo para hacer un paquete. Los negociadores estadounidenses defenderían durante los años restantes de la Ronda diversas variantes de esta fórmula. A veces presentaron esta revisión del significado del “todo único” como alternativa a la creación de una nueva institución, pero terminaron aceptando el todo único como complemento de la OMC.

El todo único se convirtió en uno de los aspectos más controvertidos del sistema de la OMC. Acaparó gran parte de los aplausos que despertó el logro de un resultado ambicioso en la Ronda Uruguay, pero muchos analistas y negociadores le atribuyeron luego una parte importante de la culpa de que se hubieran manifestado rigideces en la Ronda de Doha. Un antiguo negociador de los Estados Unidos en la esfera del comercio, Andrew Stoler (véase el Apéndice Biográfico, página 654), manifestó retrospectivamente que lamentaba este cambio, que consideraba “el mayor error que cometimos” en la ronda (Stoler, 2008: 1). “El lenguaje [utilizado en la Declaración Ministerial de Punta del Este] realmente tenía casi la intención contraria” -observó- pero en 1993 “los países de la Cuadrilateral decidieron que podían aprovecharse de la creación de la Organización Multilateral del Comercio (posteriormente la OMC) para forzar a los demás participantes en la Ronda Uruguay a aceptar que los términos todo único tuvieran un significado distinto”. El especialista jurídico John H. Jackson (véase el Apéndice Biográfico, página 640), que pretende con más peso que nadie ser el auténtico padre de la OMC (véase *infra*), coincide con esta opinión. “El todo único fue un grave error” -recordó posteriormente- porque “realmente generó algunos de los problemas que nos plantea el sistema de comercio. Y no era tan necesario establecer un todo único tan total”.<sup>21</sup> Sin embargo, los reparos frente al todo único no fueron muy generales hasta que no estuvo muy avanzada la siguiente ronda y (como se analiza en el capítulo 9) los beneficios y los costes de este planteamiento de las negociaciones siguen siendo una cuestión que suscita un activo debate entre los defensores y los oponentes del todo único.

Aunque cabe sostener que esta transformación fue una de las decisiones adoptadas durante el medio siglo de existencia del GATT que tuvo mayores consecuencias, nunca fue aprobada formalmente o registrada en ninguna parte. Si se consideran los denodados esfuerzos que numerosos países en desarrollo hicieron para que no se incluyeran nuevas cuestiones durante los preparativos anteriores al lanzamiento de la ronda, la forma aparentemente circunstancial en que estos temas pasaron, de ser voluntarios, a ser obligatorios es totalmente sorprendente. Una explicación de este cambio es que reflejaba la aprobación general en

aquel momento de las ideas favorables al comercio y al mercado, que se resumían en general bajo el título de Consenso de Washington. Una explicación alternativa o complementaria apunta a las consecuencias de la política del poder. A pesar del hecho de que la Cuadrilateral perdía gradualmente poder a lo largo del período de posguerra, algunos sostienen que a principios del decenio de 1990 tenía mayor influencia sobre los países en desarrollo de la que tenía a finales del decenio de 1970. De acuerdo con este razonamiento, el planteamiento anterior, *à la carte*, de la Ronda de Tokio fue consecuencia de una negociación conflictiva, en la que los países en desarrollo obtuvieron la mejor parte. Aunque “algunos funcionarios comerciales superiores de los Estados Unidos ... amenazaron con la salida del GATT y la conclusión de los códigos sobre una base no NMF, en un nuevo régimen ‘GATT-plus’”, esta opción fue descartada por un Departamento de Estado que “no quería arriesgarse a que los países en desarrollo se alejaran más o que se ‘UNCTADizasen’, en un mundo bipolar” (Barton y otros, 2006: 65). En cambio, los Estados Unidos y la Comunidad Europea estaban durante el período posterior a la Guerra Fría en una situación más sólida que les permitía negociar basándose en el poder, lo que incluía la defensa de un todo único en la Ronda Uruguay que obligara a todos los países a adoptar todos los acuerdos a que se hubiera llegado en la Ronda.

### ***Exigencia del cumplimiento de las normas: solución de diferencias***

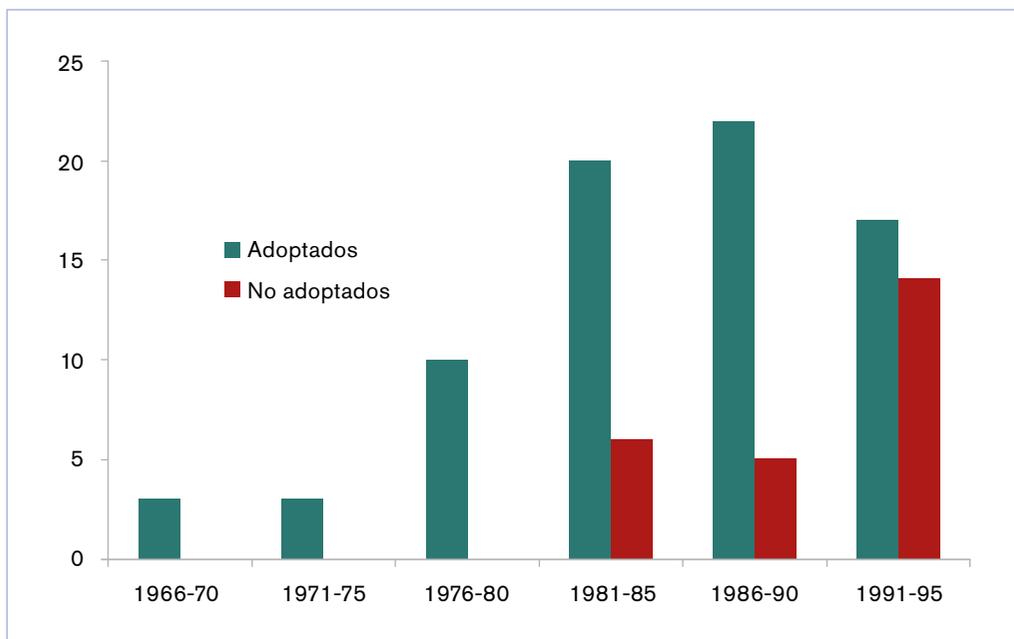
Unas normas más amplias exigen un mayor rigor en la exigencia de su cumplimiento y en ese sentido la Ronda Uruguay produjo también una importante innovación. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) era un avance importante con respecto a las normas relativamente débiles del GATT, consiguiendo que el sistema fuera mucho más exigente y alentando a los países a presentar un número mucho mayor de reclamaciones los unos contra los otros. El sistema de solución de diferencias del GATT se había basado en el texto ambiguo del artículo XXIII del Acuerdo General, que establecía que si una Parte creía que las políticas de otro país anulaban o menoscababan las ventajas comerciales que le correspondían, debía primero pedir consultas a ese país. Si los dos países no podían resolver la cuestión en un plazo razonable, esta podía ser sometida al GATT en busca de una solución. El artículo XXIII no definía realmente ningún procedimiento concreto que debiera seguirse, pero en los primeros años del GATT se configuró un sistema que giraba en torno a grupos de expertos. La estructura institucional del GATT no estaba bien equipada para llegar a soluciones definitivas o para exigir el cumplimiento de estas. Los problemas se multiplicaron cuando el alcance del GATT se amplió sin que se produjera una ampliación comparable de la autoridad de la institución, ya que los códigos de la Ronda de Tokio del GATT no establecían normas idénticas para resolver los conflictos.

Durante los primeros años del decenio de 1980, una serie de agrios litigios entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre el comercio de productos agrícolas, la legislación fiscal y otros asuntos amenazaron con socavar el apoyo al propio régimen. Los procedimientos del GATT eran considerados cada vez más engorrosos y lentos, entre otras cosas porque los participantes tenían numerosas posibilidades de retrasar la solución de los asuntos o de bloquearla. En el marco de ese sistema, el Consejo del GATT tenía que aprobar por consenso la decisión de establecer un grupo especial y además tenía que adoptar por consenso las

resoluciones a las que llegara ese grupo especial. Esto significaba que el demandado tenía poder de veto, lo que le permitía bloquear cualquier etapa del procedimiento: podía negarse a permitir la formación de un grupo especial, rechazar a sus miembros o retrasar una investigación. Incluso después de que el grupo especial hubiera formulado una decisión, una parte contratante, normalmente el demandado pero a veces el reclamante, podía impedir que el informe del grupo especial fuese adoptado.

Dos de los problemas más difíciles de resolver en los últimos años de existencia del GATT fueron la preocupación que suscitaba que los países pudieran bloquear el funcionamiento de los grupos especiales y el hábito consiguiente de los Estados Unidos de adoptar medidas unilaterales para proteger sus derechos. Los datos del gráfico 2.1 muestran hasta qué punto el número de asuntos de solución de diferencias aumentó a lo largo del período final del GATT, pero simultáneamente aumentó el porcentaje de asuntos cuya solución estaba bloqueada. Por ejemplo, entre 1971 y 1975 se produjeron apenas tres informes de grupos especiales, todos los cuales fueron adoptados. La adopción de reformas provisionales durante la ronda fue considerada generalmente un “anticipo” del paquete más amplio que se estaba negociando y en virtud del cual los ministros aceptarían en la Reunión Ministerial de 1988 (y luego mediante una decisión de 1989) que la formación de los grupos especiales y la aprobación de su mandato serían prácticamente automáticas (es decir, estarían sometidas a una norma de consenso inverso). Sin embargo, establecer la forma de plantear asuntos no era

**Gráfico 2.1. Informes de grupos especiales del GATT, 1966-1995**



*Fuente:* Cálculo del autor basado en datos sobre los informes de grupos especiales de solución de diferencias y de los grupos de trabajo del GATT que figuran en el sitio Web WorldTradeLaw.net.

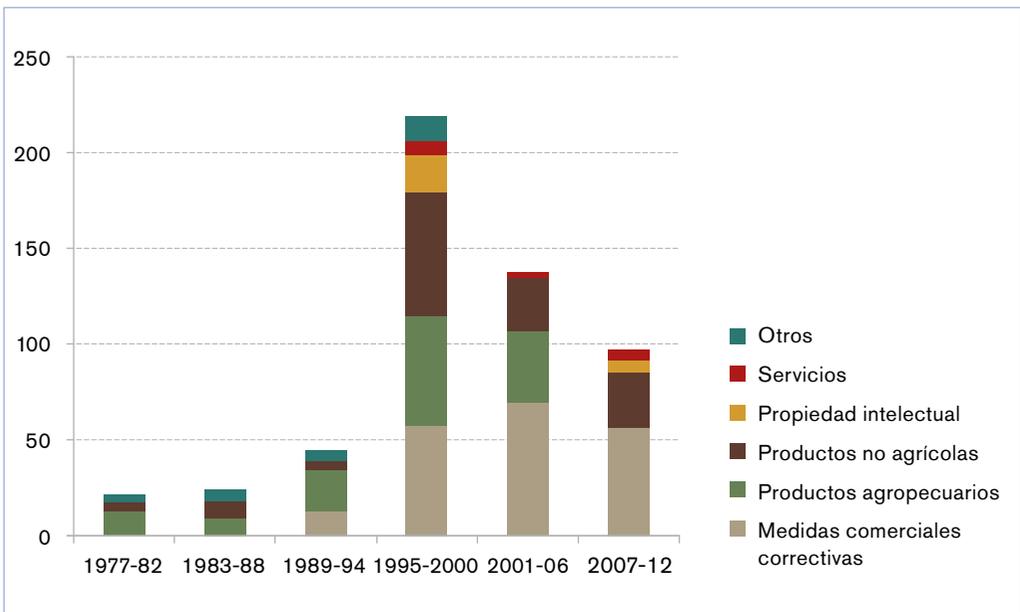
lo mismo que establecer la forma de terminar el procedimiento, y en este último sentido la cuestión no hizo más que empeorar. Casi la mitad de los informes de los grupos especiales que se publicaron entre 1991 y 1995 no fueron adoptados.

Este número creciente de reclamaciones y de no adopción de los resultados incitó a los Estados Unidos a buscar unilateralmente solución a sus diferencias. Sería difícil exagerar hasta qué punto los demás participantes en la Ronda Uruguay consideraban prioritario poner término a la práctica de Washington de definir sus derechos y exigir su respeto al amparo de sus propias normas de "reciprocidad" (es decir, a través de medidas de retorsión) y no a través del GATT. Este objetivo fue común a los países desarrollados y en desarrollo. A principios del decenio de 1980, la principal norma de los Estados Unidos sobre reciprocidad era el artículo 301 de la Ley Arancelaria de 1974, que autorizaba a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR) a amenazar y, en caso necesario, imponer medidas de retorsión a otros países que considerara que estaban violando derechos de los Estados Unidos. Estos derechos incluían algunos autoproclamados que solo estaban reconocidos en la legislación estadounidense y no en ningún acuerdo a que se hubiera llegado hasta ese momento en el GATT, como en la esfera de los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual. El Congreso aprobó en 1984 y 1988 otras normas comerciales que complementaban el artículo 301 con otras disposiciones del mismo tipo, entre ellas, de forma muy destacada, la normativa del llamado "superartículo 301", que establecía un proceso anual para que el USTR considerara la posibilidad de iniciar asuntos por iniciativa propia, y del llamado "artículo 301 especial", destinada expresamente a exigir el respeto de los derechos de propiedad intelectual. Cuando los países aceptaron en 1986 lanzar la Ronda Uruguay, los Estados Unidos habían amenazado o impuesto medidas de retorsión al amparo de estas normas a una amplia gama de países. Estas medidas violaban el espíritu y posiblemente la letra de la ley, pero las mismas insuficiencias del sistema jurídico del GATT que criticaban los Estados Unidos les permitían también bloquear los esfuerzos de otros países para que un grupo especial del GATT declarara ilegal la legislación estadounidense sobre reciprocidad.

Las normas de solución de diferencias de la OMC son una respuesta a la debilidad de las normas del GATT y a la excesiva fortaleza de las normas de los Estados Unidos. De acuerdo con el sistema de solución de diferencias de la OMC un país individual ya no puede bloquear la formación de un grupo especial o la adopción de su informe. Estos cambios hicieron que los Estados Unidos eliminaran su política de reciprocidad al concluir la Ronda Uruguay. Salvo escasas excepciones, como los litigios en los que intervienen los muy pocos países que todavía no son Miembros de la OMC, las cuestiones que los Estados Unidos solían plantearse unilateralmente al amparo del artículo 301 y las normas conexas se someten ahora al Órgano de Solución de Diferencias (OSD). El artículo 301 todavía está vigente y ofrece al Presidente la facultad jurídica de imponer sanciones en caso de que los Estados Unidos ganen un asunto en el OSD y opten por imponer medidas de retorsión, pero esa norma se ha transformado y ha pasado, de sustituir a las normas multilaterales de solución de diferencias, a ser un complemento de ellas.<sup>22</sup>

Los resultados de la Ronda Uruguay dieron paso a un gran aumento del número de asuntos de solución de diferencias que los Miembros plantean los unos contra los otros, aunque este resultado quizá sea más atribuible al cambio de normas que a la adición de nuevas cuestiones. Tal es la conclusión que puede extraerse de los datos presentados en la figura 2.2, en la que se muestran los principales temas planteados en las reclamaciones de la última etapa del GATT y los primeros 18 años de la OMC. No cabe duda del aumento de casos planteados: mientras que las partes contratantes presentaron 48 reclamaciones las unas contra las otras durante los últimos seis años de la etapa del GATT, durante los seis primeros años de la etapa de la OMC presentaron 219 reclamaciones (4,6 veces más). El aumento del número de asuntos disminuyó luego, como se analiza en el capítulo 7. En números absolutos, entre 1995 y 2012 las nuevas cuestiones, es decir, los servicios y especialmente los derechos de propiedad intelectual, motivaron 40 diferencias o casi tantas como el número total de diferencias planteadas entre 1977 y 1988 (44). Sin embargo, si se considera el objeto en términos relativos, el cambio es pequeño. Las cuestiones que se plantean tradicionalmente en los asuntos relacionados con medidas comerciales correctivas y las cuestiones relacionadas con el comercio de mercancías (productos agropecuarios y de otro tipo) representaron el 86,2% de todos los asuntos de solución de diferencias planteados durante los últimos 18 años de la etapa del GATT, y un 88,2% de todos los asuntos planteados durante los 18 primeros años de la OMC.<sup>23</sup>

**Figura 2.2. Objeto de las diferencias en el GATT y en la OMC, 1977-2012**



Fuentes: Cálculo del autor. Asuntos durante la etapa del GATT: datos obtenidos en WorldTradeLaw.net, "GATT Dispute Settlement and Working Party Reports". Asuntos durante la etapa de la OMC: datos obtenidos en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_status\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm).

Nota: Número de solicitudes de celebración de consultas relacionadas principalmente con los temas indicados.

## Las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT y la creación de la OMC

En la Declaración Ministerial de Punta del Este, de 1986, ni se anticipaba ni se ordenaba establecer nada parecido a la OMC. El propósito original de las negociaciones sobre una reforma institucional era bastante modesto, como se establece en el apartado dedicado al funcionamiento del sistema del GATT. De conformidad con la Declaración Ministerial (véase el recuadro 2.1), las negociaciones en esta esfera tendrían por finalidad elaborar entendimientos y disposiciones sobre tres temas concretos: vigilancia y control; mayor participación de los ministros; y mayor coherencia a través de unas relaciones más estrechas con otras organizaciones internacionales. Estos tres temas fueron abordados como elementos de unos “resultados iniciales” de estas negociaciones a los que se llegó en la Conferencia Ministerial de Montreal, los días 5 a 9 de diciembre de 1988.<sup>24</sup> Las partes contratantes del GATT acordaron entonces establecer el MEPC, celebrar reuniones a escala ministerial cada dos años e invitar al FMI y al Banco Mundial a explorar con el GATT medios para aumentar la coherencia en la elaboración de políticas económicas a escala mundial.<sup>25</sup> No obstante, quedaban todavía otros cinco años de Ronda Uruguay, y durante ese período las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT se transformaron y dejaron de ser un ejercicio de retoque institucional y pasaron a ser un ejercicio que produjo una revisión fundamental del sistema de comercio.

De los tres temas que entraban en el ámbito de las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT en la Ronda Uruguay, el relativo a la promoción de una mayor participación de los ministros es el que produjo unos resultados menos sobresalientes. Durante los tres decenios anteriores a la Ronda Uruguay, los ministros se reunieron aproximadamente cada tres años en el GATT. Así pues, la decisión de reunirse cada dos años, como finalmente se estableció en el párrafo 1 del artículo IV del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo sobre la OMC) representaba un aumento del 50% de la frecuencia relativa de estas reuniones. En la práctica, parecía de un lado que se preferían las reuniones ministeriales *formales*, que son ahora no mucho más frecuentes que antes, pero, de otro lado, acompañadas de reuniones *informales*, que son ahora, a veces, mucho más frecuentes. Teniendo en cuenta que no hubo reunión ministerial en 2007, y dejando al margen la reunión extraordinaria de 1998 (que tuvo más apariencia que contenido), entre 1995 y 2013 hubo ocho conferencias ministeriales formales, lo que equivale a un promedio de una cada 2,4 años, es decir, una cifra muy próxima a la cifra intermedia entre la frecuencia con la que solían reunirse los ministros (una vez cada tres años) y la frecuencia con que creían que debían reunirse en el futuro en 1994 (cada dos años). Sin embargo, la frecuencia algo menor de las reuniones ministeriales formales puede inducir a error si se tiene en cuenta la proliferación de reuniones ministeriales entre subconjuntos de países en otros foros institucionales (por ejemplo, en el G-20, que adquirió una nueva relevancia durante la crisis financiera de 2008) o en “minireuniones ministeriales” *ad hoc*. Reuniones de este tipo pueden en ocasiones producirse varias veces al año durante períodos de intensa negociación, en especial antes de reuniones ministeriales ordinarias. Desde la creación de la OMC las reuniones de este tipo han sido numerosas, relacionadas la mayoría de ellas con el inicio o el desarrollo de la Ronda de Doha, pero no tuvieron nada que ver con los acuerdos a que se llegó en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT.

### **Recuadro 2.1. Las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el funcionamiento del sistema del GATT**

*Declaración Ministerial de Punta del Este, 20 de septiembre de 1986.*

#### **A. Objetivos**

Las negociaciones tendrán por finalidad:

[...]

ii) potenciar la función del GATT, mejorar el sistema multilateral de comercio basado en los principios y normas del GATT y someter una proporción más grande del comercio mundial a disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles;

iii) incrementar la capacidad de respuesta del sistema del GATT ante los cambios del entorno económico internacional y a tal efecto proceder a facilitar el necesario reajuste estructural, potenciar la relación del GATT con las organizaciones internacionales pertinentes, y tomar en consideración los cambios de las estructuras y perspectivas comerciales, incluida la creciente importancia del comercio de productos de alta tecnología, las graves dificultades de los mercados de productos básicos y la importancia que tiene la mejora del entorno comercial en relación con, entre otras cosas, la capacidad de los países endeudados para hacer frente a sus obligaciones financieras;

iv) fomentar una acción convergente de cooperación a nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación entre las políticas comerciales y otras políticas económicas que afecten al crecimiento y al desarrollo, y contribuir en un empeño sostenido, efectivo y decidido para mejorar el funcionamiento del sistema monetario internacional y el flujo de recursos de inversión financieros ideales hacia los países en desarrollo.

[...]

#### **E. Funcionamiento del sistema del GATT**

Las negociaciones tendrán por finalidad elaborar entendimientos y disposiciones destinados a:

i) potenciar la vigilancia en el GATT para permitir un control regular de las políticas y prácticas comerciales de las partes contratantes y de su efecto en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio;

ii) mejorar la eficacia general y el proceso de adopción de decisiones del GATT como institución, a través, entre otros medios, de la participación de los Ministros;

iii) acrecentar la contribución del GATT al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial fortaleciendo su relación con otras organizaciones internacionales competentes en cuestiones monetarias y financieras.

En otros capítulos se examinan los otros dos temas planteados con respecto al funcionamiento del sistema del GATT. En el capítulo 8 se describen con más detalle los orígenes y el desarrollo del MEPC. El mecanismo consiste en el examen periódico por la Secretaría de la OMC y por el propio Miembro sometido a examen de su régimen de política comercial, dándose a los demás Miembros en general la posibilidad de plantear preguntas y hacer observaciones. Este tema fue abordado por el grupo encargado del funcionamiento del sistema del GATT en las primeras etapas de la Ronda y en su desarrollo se superaron los

modestos objetivos que se habían articulado durante los preparativos de la Ronda. En el capítulo 5 se analizan las negociaciones relativas a la mayor coherencia entre las organizaciones internacionales.

En el resto de este capítulo se examina la evolución de la propuesta de sustituir el GATT por la OMC. Ninguna de las partes contratantes había propuesto nada parecido durante los preparativos de la conferencia de Punta del Este y la Declaración no decía nada al respecto. No obstante, la idea surgió en medio de la Ronda Uruguay, planteada al principio como propuesta académica y asumida pronto en las negociaciones formales. Finalmente pasó a ser un complemento de otras innovaciones examinadas en este capítulo, ya que la OMC podía servir como techo institucional bajo el cual podían albergarse todos los nuevos acuerdos, el ESD y el MEPC.

### *Surgimiento de la idea*

La idea de crear esta nueva institución surgió por primera vez en 1990, cuando en una propuesta informal y dos propuestas formales se pidió que se revisaran los fundamentos del sistema multilateral de comercio. Examinemos primero la propuesta informal.

John H. Jackson, conocido experto jurídico y antiguo funcionario estadounidense, dedicó gran espacio en sus escritos a lo que calificaba de “defectos de nacimiento” del GATT, instando a que estos se corrigieran mediante la creación de una nueva estructura institucional. El GATT, presuntamente temporal y que nunca se pensó que terminaría siendo una organización permanente, rellenó el espacio que debía ocupar la OIC cuando el Congreso de los Estados Unidos no aprobó la Carta de La Habana. La existencia del GATT dependía de un Protocolo de Aplicación Provisional, título que ya anunciaba su provisionalidad<sup>26</sup>, y estaba lastrada por la existencia de normas que no se cumplían y un sistema débil de solución de diferencias. El Sr. Jackson y otros temían desde hacía mucho tiempo que el sistema colapsara si los miembros principales decidían abandonarlo, y el proyecto de ampliar el sistema para abarcar nuevas cuestiones solo podía agravar el problema.

El Sr. Jackson pasó de identificar estas insuficiencias a elaborar una solución, primero en un documento del tamaño de un artículo que luego se convirtió en un libro. El 18 de enero de 1990 escribió un documento para una conferencia que patrocinaba Chatham House, en el que argumentaba la sustitución del GATT por una auténtica organización internacional. El Sr. Jackson fue uno de los distintos expertos que presentaron documentos en esa conferencia, titulada algo prematuramente “Las negociaciones de la Ronda Uruguay: el último paso”, en la que también intervinieron miembros de la Secretaría del GATT, los gobiernos, la industria privada y la prensa.<sup>27</sup> A continuación fue a Ginebra, donde repitió su argumentación en una conferencia ante embajadores y delegados en la sede del GATT, y desarrolló su documento para convertirlo en un libro que publicó posteriormente Chatham House ese mismo año. El Sr. Jackson, en su *Restructuring the GATT System* (Reestructuración del sistema del GATT), pedía a los países que negociaban en la Ronda Uruguay que elaboraran “la ‘constitución’ organizativa de una institución que podría denominarse de

distintas formas pero que 'por razones de sencillez' denominaré Organización Mundial del Comercio (OMC)" (Jackson, 1990: 94). La carta de la OMC "no debería establecer muchas obligaciones sustantivas", pero se mantendrían los compromisos del GATT que "se convertirían en 'definitivos' y dejarían de ser provisionales" y tendrían el complemento de "una serie de acuerdos nuevos". Además sugería que:

La carta de la OMC no solo aportaría la estructura institucional para el Acuerdo General y otros muchos acuerdos, sino que desempeñaría también la función de marco institucional de acuerdos sobre el comercio de servicios y el sector de los servicios. Además, definiría la relación que debe establecerse con un "código" sobre la propiedad intelectual. Reconocería expresamente el deber de esta organización de prestar servicios de secretaría respecto a estos y otros "temas nuevos" de la Ronda Uruguay y negociaciones posteriores.

El Sr. Jackson describía a continuación con mayor detalle los objetivos del proyecto de OMC, sus procedimientos de voto, la estructura y administración de su Secretaría y otros temas. Su planteamiento no se basaba en un todo único, o al menos no en ese concepto como finalmente llegó a operar en la Ronda Uruguay (es decir, exigir a todos los Miembros que adoptaran todos los acuerdos) sino que asumía, en cambio, que algunos instrumentos nuevos serían "acuerdos amparados", cuya aceptación por los países tendría un carácter voluntario. Quizá la más importante de sus propuestas fuese la de un "procedimiento común, unificado, de grupos especiales que entraría a formar parte de cada uno de los distintos procedimientos de solución de diferencias de los 'tratados amparados' y que además examinarían las cuestiones que se presentasen en la OMC" (*Ibid.*: 97).

Cuando el Sr. Jackson presentó sus propuestas en Ginebra sus "ideas fueron recibidas con respeto" -señaló Croome (1995: 272)- "pero en general no se consideró probable que llegaran a materializarse en el futuro inmediato". La idea de crear una estructura institucional nueva no podía seguir avanzando hasta que una parte contratante del GATT hiciese la propuesta. Resulta bastante significativo que no fuera el país del Sr. Jackson el que desempeñara ese papel. Aunque los Estados Unidos hubieran sido el principal *demandeur* respecto de las nuevas cuestiones que dieron contenido económico a la Ronda, fueron el Canadá y la Comunidad Europea los que propusieron las nuevas estructuras institucionales y jurídicas que se necesitarían para conseguir que las nuevas normas pudieran albergarse adecuadamente bajo un techo común. El Canadá fue la primera parte contratante del GATT que planteó una propuesta formal en ese sentido, y el Sr. Jackson posteriormente señalaría que el Canadá "estaba especialmente bien situado para presentar tal propuesta, porque era miembro de la Cuadrilateral", y sin embargo "era el país más pequeño de ese grupo y el que era menos probable que suscitara una oposición 'automática' a una propuesta bastante novedosa" (Jackson, 1998: 27).

Las propuestas del Sr. Jackson estaban en perfecta armonía con el momento en que se plantearon y pronto avanzaron por vías paralelas en Bruselas y Ottawa. Renato Ruggiero (véase el Apéndice Biográfico, página 651), que entonces era Ministro de Comercio de Italia y

que luego sería el primer Director General de la OMC que ocupó el puesto durante un mandato completo, fue uno de los primeros que defendió la idea en la Comunidad Europea.<sup>28</sup> Resulta interesante señalar que la defensa de esta idea coincidió con el hecho de que correspondiera a Italia la presidencia rotatoria. Incluso antes de esto, los Servicios Jurídicos de la CE habían preparado un proyecto de documento sobre el marco institucional, y la Comunidad Europea estaba ya distribuyendo este documento “oficiosamente a determinadas delegaciones en Ginebra” a principios de 1990.<sup>29</sup> En ese proyecto de documento de la CE se proponía “que se adoptara un convenio o tratado que estableciera el GATT como OIC” bajo “una estructura institucional protectora similar a la de la OMPI”<sup>30</sup>, así como la creación de un grupo especial permanente para hacerse cargo de las apelaciones en los asuntos de solución de diferencias. Posteriormente formaría parte de la base de la propuesta formal presentada por la Comunidad Europea en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT ese mes de julio.

Mientras tanto, el Canadá se hacía cargo de la cuestión, y con auténtica energía. “Si no hubiera habido un John Jackson” -recordaría posteriormente el propio John Jackson- “hubieran encontrado uno”.<sup>31</sup> El primer negociador que recogió la idea fue Debra Steger (véase el Apéndice Biográfico, página 653), que entonces actuaba como abogada del Gobierno del Canadá. Entre 1980 y 1981 había sido alumna del Sr. Jackson en la Universidad de Michigan y este le había dado a conocer su libro cuando todavía era un manuscrito. El Sr. Jackson trabajó con la Sra. Steger informalmente sobre la cuestión. El Gobierno del Canadá finalmente contrataría al Sr. Jackson para trabajar con él como consultor, pero este se negó a recibir ninguna remuneración por su labor. Como el Sr. Jackson, la Sra. Steger estaba preocupada por los defectos jurídicos del sistema vigente. Basándose en gran medida en los trabajos del Sr. Jackson, la Sra. Steger escribió en enero de 1990 un documento interno en el que apoyaba la idea de este, y lo presentó en Ottawa. En el documento se destacaban los defectos del sistema del GATT, en especial su carácter provisional, las dificultades para modificar los acuerdos o llegar a decisiones, los defectos del sistema de solución de diferencias y la falta de coherencia en sus relaciones con el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones. La Sra. Steger defendía que había que abordar estos problemas habida cuenta de los importantes cambios políticos y económicos que se estaban produciendo en el mundo y cuando las adhesiones al GATT podían hacer que fuera una institución universal. La reacción inicial de los funcionarios canadienses sería la que otros muchos repetirían en los meses siguientes: el Congreso de los Estados Unidos y la Dieta del Japón no iban nunca a aprobarla, y “no formaba parte del mandato [de la ronda] ... de modo que olvídate”.<sup>32</sup> No obstante, su documento llegó a la oficina del Ministro de Comercio John Crosbie (véase el Apéndice Biográfico, página 634), y su asesor político superior (y primo), Bill Crosbie (véase el Apéndice Biográfico, página 634), lo leyó con entusiasmo.

Si fuera necesario señalar una fecha concreta en que la idea de la OMC pasó de ser una especulación académica y un objeto de deliberación interna a ser una propuesta oficial, aunque fuera breve, la primera candidata sería la del 9 de abril de 1990. Ese día, John Crosbie envió una carta a sus compañeros en la Cuadrilateral y al Sr. Dunkel, el Director General, manifestando su opinión de que “se necesita una nueva organización mundial de comercio

que se haga cargo del entorno internacional del comercio, en rápida evolución”. Señalaba a sus corresponsales que esperaba “buscar en la Reunión Ministerial de Bruselas, en diciembre, la decisión de iniciar las negociaciones relativas al establecimiento de una organización mundial del comercio dentro del plazo establecido para que el Congreso de los Estados Unidos la apruebe al amparo de la legislación vigente sobre la ‘vía rápida’”.<sup>33</sup> Dos días más tarde, mantuvo una serie de reuniones en Ginebra con el Sr. Dunkel y con embajadores ante el GATT en un intento de conseguir avances en las negociaciones de la Ronda Uruguay en general y de promover la idea de la OMC en particular. El Sr. Crosbie no llegó a presentar un documento concreto sobre el asunto; lo más cerca que llegó el Canadá a esto fue la distribución de documentos informativos a la prensa sobre las ideas que presentaban oralmente los ministros.

El Sr. Crosbie, después de sus reuniones con los embajadores en Ginebra, prosiguió su misión interpelando a sus homólogos, es decir, presentando estas ideas en una serie de reuniones ministeriales. La primera de estas reuniones tuvo lugar los días 18 a 20 de abril en Puerto Vallarta (México). Esta vez llegó armado con un documento de cinco páginas titulado: “Las negociaciones comerciales multilaterales: reforzar el sistema multilateral de comercio”.<sup>34</sup> Tras pasar revista a los problemas con que se encontraba entonces el sistema multilateral de comercio, entre ellos, el proteccionismo, el unilateralismo y la incorporación de nuevos Miembros y de nuevas cuestiones a regular, en el documento se señalaba que: “estos cambios del entorno internacional del comercio hacen que sea todavía más importante lograr unos resultados amplios y sustantivos en la Ronda Uruguay” y requieren “el establecimiento de una Organización Mundial de Comercio que dé respuesta a todo ello”.<sup>35</sup> En el documento se proponía la presentación de “un proyecto de marco general” en algún momento próximo a la siguiente reunión del Comité de Negociaciones Comerciales, que se celebraría en julio, “cuando en las negociaciones pormenorizadas de los distintos grupos de negociación se haya definido un conjunto de medidas generales, sustantivas, derivadas de las negociaciones comerciales multilaterales”.<sup>36</sup> El Canadá subrayaba la importancia de la relación entre esta propuesta y la necesidad de reformas del sistema de solución de diferencias, uniendo el documento de debate sobre la OMC con otro documento de debate más detallado sobre la solución de diferencias.<sup>37</sup>

Los funcionarios canadienses también defendieron su propuesta en otras reuniones con países desarrollados que se celebraron en 1990. La primera manifestación oficial de apoyo a estas ideas se produjo en la reunión en la cumbre del Grupo de los Siete (G-7) que se celebró en Houston (9 a 11 de julio), y que tuvo lugar inmediatamente después de que la Comunidad Europea presentara una propuesta oficial en las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT (véase *infra*). “La amplia serie de resultados sustantivos que pretendemos conseguir en todas estas esferas exigirá el compromiso de fortalecer aún más el marco institucional del sistema multilateral de comercio” -señalaban los dirigentes del G-7 en su comunicado- y “[e]n ese contexto, debe analizarse el concepto de una organización internacional del comercio como conclusión de la Ronda Uruguay”.<sup>38</sup> Sin embargo, esa redacción era todavía bastante ambigua ya que permitía la interpretación de que quería decir o bien que se analizara el concepto o bien que se concluyera realmente un acuerdo. Los

funcionarios canadienses también defendieron el tema en las reuniones ministeriales de la Cuadrilateral que tuvieron lugar en California (2 a 4 de mayo) y entre los miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, reunidos en Vancouver (10 a 12 de septiembre).

La Sra. Steger trabajó en colaboración con Christoph Bail, de la Comisión Europea, a principios de 1990, en una primera versión de un proyecto de carta de organización internacional. Se pusieron en contacto con Åke Linden, de la Secretaría del GATT, para que trabajara de forma confidencial con ellos, y juntos formaron el grupo de Amigos del GATT. Su objetivo era incorporar en la declaración final de la Reunión Ministerial de Bruselas, de 1990, alguna frase que indicara la intención de crear una organización internacional.

### *La propuesta de 1990 de la CE*

La Comunidad Europea fue la primera que presentó una propuesta formal al Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT, en una reunión que celebró este los días 25 y 26 de junio de 1990. En el documento de la CE sobre el “Establecimiento de una Organización de Comercio Multilateral (OCM)” se presentaba una argumentación principalmente jurídica para fundamentar la creación de una nueva institución. La Comunidad Europea instaba a que en la Reunión Ministerial de Bruselas se examinase “la posibilidad de adoptar la decisión de principio de establecer una Organización de Comercio Multilateral”, señalando que “es preciso ocuparse del fortalecimiento del GATT como institución, para conseguir que el futuro sistema de comercio multilateral sea, desde el punto de vista orgánico, capaz de administrar con eficacia los resultados de la Ronda en todas las esferas”. Eso incluía la capacidad de la OCM de “aplicar normas comunes de solución de diferencias, negociadas en la Ronda Uruguay y en principio aplicables a todos los acuerdos comerciales multilaterales”, así como “establecer un marco institucional sólido” y “dotar al nuevo GATT de una base institucional idónea para que pueda cooperar en pie de igualdad con otras organizaciones internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de lograr que la política comercial incida plenamente en el proceso continuo de lograr una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial”. La Comunidad Europea manifestaba especial preocupación por las dificultades que podían plantearse

en el contexto de diferencias comerciales para las cuales pueden ser pertinentes el Acuerdo General y uno o varios códigos determinados, porque no existe un órgano competente para examinar una cuestión a la luz de todos los acuerdos multilaterales aplicables. A este respecto, una Organización de Comercio Multilateral podría aplicar normas comunes de solución de diferencias, negociadas en la Ronda Uruguay y en principio aplicables a todos los acuerdos comerciales multilaterales[.]<sup>39</sup>

Además, se indicaba en el documento, una nueva institución estaría más que capacitada para llevar a la práctica el mandato del MEPC recientemente establecido y atender a la multiplicidad de acuerdos y compromisos que se esperaba que las partes contratantes asumieran en la Ronda. Basándose en estas consideraciones, la Comunidad Europea proponía “que al final de la

Ronda Uruguay y para consolidar los resultados conseguidos en ella, los Ministros examinen la posibilidad de establecer el nuevo GATT como la Organización de Comercio Multilateral". Los principales elementos que la Comunidad Europea proponía para esta OCM serían:

- disposiciones sobre los miembros y sobre una estructura orgánica común;
- una base jurídica para la adopción de medidas relativas a la aplicación de los resultados de las negociaciones sustantivas y, en particular, para la adopción de procedimientos de solución de diferencias aplicables en principio a todos los acuerdos comerciales multilaterales;
- el establecimiento de una oficina o secretaría internacional integrada por un director general y su personal;
- disposiciones presupuestarias;
- disposiciones sobre las facultades jurídicas de la organización, los privilegios e inmunidades de su personal, relaciones con las otras organizaciones y disposiciones finales (modificaciones, entrada en vigor, etc.).

“Con el establecimiento de tal Organización no se modificarían los derechos y obligaciones sustantivos que corresponden a las partes contratantes o a los signatarios en virtud de los distintos acuerdos comerciales multilaterales” -afirmaba la Comunidad Europea- pues dicha Organización “constituiría el marco institucional y orgánico en el cual las cuestiones de administración y aplicación de los distintos acuerdos podrían tratarse de manera eficaz.”<sup>40</sup>

La reacción inicial ante la propuesta europea en la reunión del Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT fue fría y muchos participantes subrayaron que no debía permitirse que un planteamiento político ambicioso desviara la atención de la obtención de resultados sustantivos en la ronda.<sup>41</sup> Más en concreto, “los Estados Unidos manifestaron especiales reservas, señalando que no podían esperar que el Congreso ratificara una Decisión Ministerial sobre este tema como parte del paquete de la Ronda Uruguay”.<sup>42</sup> Durante los siguientes meses dejó de hablarse de la cuestión, pero a finales de 1990 tanto el Canadá como la Comunidad Europea, a quienes ahora se sumaba México, volvieron a plantear la cuestión de nuevo. Los Estados Unidos y el Japón siguieron mostrándose escépticos.

### ***Relación entre las reformas institucionales y las sustantivas***

Una de las cuestiones fundamentales que se plantearon en las negociaciones posteriores fue la relación entre el contenido de la ronda y las reformas institucionales que se proponían. Los participantes en el proceso concebían esa relación de tres formas distintas, considerando que las reformas institucionales propuestas eran una posible distracción perjudicial de la labor real de la Ronda Uruguay consistente en abrir mercados, un complemento necesario de estas iniciativas o un mecanismo útil para conseguir compromisos más profundos en las negociaciones sustantivas.

El Director General Arthur Dunkel tenía una opinión sobre la propuesta de sorprendente ambivalencia, y en ocasiones parecía inclinarse por el primer grupo, más escéptico.

Durante 1990, su principal objetivo fue completar las negociaciones como se previó en la Conferencia Ministerial de Bruselas, y en esas circunstancias consideraba la propuesta como una posible complicación. Esto no equivale a decir que el Sr. Dunkel creyera que el sistema del GATT no necesitaba ninguna reforma en la situación en que se encontraba. Con frecuencia organizaba cenas en su domicilio o en restaurantes del área de Ginebra a las que invitaba a embajadores ante el GATT, y en una de esas reuniones, alrededor de Semana Santa de 1990, el Sr. Dunkel subrayó la necesidad de una maquinaria más sólida para abarcar la amplia gama de cuestiones que entonces se estaba negociando así como las cuestiones institucionales que planteaba el MEPC.<sup>43</sup> Sin embargo, el Sr. Dunkel estaba poco seguro de que pudieran plantearse simultáneamente los dos objetivos de una expansión del contenido sustantivo y una reforma institucional, y a pesar de lo que pudiera manifestar en privado<sup>44</sup>, sus declaraciones públicas eran bastante negativas. En un discurso que pronunció en Tokio el 1º de junio de 1990, el Sr. Dunkel describió las propuestas que entonces se estaban planteando como “nebulosas”. El Sr. Dunkel, tras declarar que “nuestra prioridad debe ser conseguir que el análisis de esta idea no nos distraiga del contenido sustantivo de las negociaciones de la Ronda Uruguay”, señalaba que las partes contratantes todavía tenían “que resolver un gran número de diferencias difíciles en un plazo muy limitado” y “no podían permitirse poner el carro delante del caballo!”.<sup>45</sup> Incluso el Sr. Jackson advirtió de que tenía que evitarse el peligro de distracción, subrayando este punto en una nota al Gobierno del Canadá. “Los resultados sustantivos de la Ronda Uruguay deben ser lo más importante” -alegaba- “y la reestructuración institucional debe considerarse una labor subsidiaria y complementaria de esa.”<sup>46</sup>

Los proponentes siempre subrayaron cuidadosamente que proponían estas ideas como complemento de los compromisos sobre una serie de cuestiones, y no como sustituto de esos compromisos. El Sr. Crosbie proponía que la nueva OMC formara parte del conjunto más amplio de reformas que entonces se estaba debatiendo en la Ronda, “tomando como base la esperanza de un resultado sustancial de la Ronda Uruguay, que ampliaría el alcance y la profundidad del sistema del GATT para incluir la agricultura, los servicios, la propiedad intelectual, la inversión, los textiles y unos procedimientos de solución de diferencias mejorados”.<sup>47</sup> En el primer documento oficial del Canadá sobre el tema se sostenía que “tendría poco sentido pretender una reforma institucional importante” sin una ambición sustantiva, pero un “resultado importante en todas las esferas ... hará preciso adoptar medidas que faciliten la integración, la gestión general y la estabilidad del sistema multilateral de comercio”.<sup>48</sup>

Los negociadores de los Estados Unidos adoptaron un punto de vista distinto sobre esta relación. De acuerdo con el lenguaje utilizado por los negociadores, el contenido de las nuevas cuestiones abordadas en la Ronda Uruguay se planteaba en términos ofensivos, pero adoptaron inicialmente un planteamiento más defensivo ante la cuestión institucional. Sin embargo, llegado el momento, vieron cómo las concesiones en el planteamiento defensivo podían ayudarles a obtener mucho más en favor de sus intereses ofensivos y diseñaron una estrategia de negociación que aprovechaba a fondo los temores de otros países al Congreso y a la política de reciprocidad de los Estados Unidos.

### *La postura de los Estados Unidos sobre la nueva institución*

Las negociaciones comerciales multilaterales normalmente tienen un problema en Ginebra y otro en Washington. El problema en Ginebra exige que se llegue a un acuerdo entre países; el problema en Washington exige que se llegue a un acuerdo en un solo país. Las mismas tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo que impidieron que los Estados Unidos aprobaran el Tratado de Versalles y la Carta de La Habana, por no mencionar otros acuerdos internacionales como los códigos de valoración en aduana y antidumping de la Ronda Kennedy, pudieron actuar igual ante la nueva institución propuesta. Sin embargo, la propuesta de una Organización de Comercio Multilateral (OCM) representaba no solo un problema sino también una oportunidad para los negociadores estadounidenses, y aunque el problema nunca desapareció totalmente fue la oportunidad la que prevaleció al final.

Los negociadores de los Estados Unidos tenían más que perder en esta ocasión que sus interlocutores porque si la historia fuera a repetirse la ira del Congreso caería sobre ellos con más fuerza. Tenían motivos para creer que esto podía suceder. “La primera reacción de los Estados Unidos ante estas ideas fue de tremendo escepticismo y resistencia” -recordaba el Director General Adjunto de la OMC Rufus Yerxa (véase el Apéndice Biográfico, página 658)- “porque creemos que la gente quería crear esta OCM para poner un límite a los Estados Unidos”.<sup>49</sup> También preocupaba que “fuéramos a traspasar a esta nueva Organización todos los defectos del GATT”. Además, el equipo negociador estadounidense “estaba preocupado por la posibilidad de que la organización formal pudiera desarrollar hábitos y prácticas propios de las Naciones Unidas” -observó Andrew Stoler, antiguo negociador comercial estadounidense- y de este modo “politizarse con el paso del tiempo y, por tanto, ser menos capaz de abordar el comercio desde una perspectiva empresarial” (Stoler, 2003: 2). Los miembros del Congreso que visitaban Ginebra estaban más preocupados por reformas del sistema de solución de diferencias que por la creación de una nueva organización *per se*, siendo motivo de especial preocupación la adopción automática de los informes de los grupos especiales.<sup>50</sup> La desconfianza de los Estados Unidos se intensificó en septiembre de 1991, cuando un grupo especial de solución de diferencias del GATT presentó un informe en el que se constataba que la legislación estadounidense que limitaba las importaciones de atún procedentes de países que no utilizaban prácticas de pesca seguras para los delfines eran incompatibles con el GATT. Aunque el informe del grupo especial que había examinado el asunto de los atunes y los delfines no fuera nunca adoptado y los Estados Unidos no se vieran obligados a modificar su legislación, este y otros asuntos hicieron que aumentara la preocupación ante la posibilidad de que unas normas más estrictas de solución de diferencias en organizaciones internacionales pudieran socavar la soberanía del país.

La oportunidad se presentó cuando se concretó la posibilidad de utilizar los temores de otros países a la reacción del Congreso. ¿Volvería el Congreso al camino establecido y rechazaría un acuerdo sobre la Ronda Uruguay si este venía vinculado a la creación de una organización internacional nueva? Aunque la reincidencia en una postura contraria al establecimiento de instituciones fuese efectivamente posible, los negociadores estadounidenses estaban en una posición mucho mejor que sus interlocutores para calibrar el alcance real del peligro. Sabiendo que los Estados Unidos eran un *demandeur* con respecto a las cuestiones más críticas que se estaban abordando en la ronda, en especial los servicios y los derechos de

propiedad intelectual, y que las asociaciones industriales y algunos miembros fundamentales del Congreso respaldaban el logro de esos objetivos, podían tratar la propuesta de nueva institución como parte de un paquete más amplio. De ahí el gran acuerdo: si los Estados Unidos se imponían con respecto a las nuevas cuestiones, estarían dispuestos a renunciar a la odiada política de "reciprocidad", aprobar un sistema de solución de diferencias más estricto y aceptar el establecimiento de una auténtica organización internacional.

En estas circunstancias, el temor a que el Congreso pudiera rechazar la OMC podía reforzar la posición de los negociadores estadounidenses, permitiéndoles señalar a sus interlocutores que la mejor forma de conjurar el desastre potencial sería vincular la institución a un paquete de compromisos sustantivos que fuera demasiado atractivo para que el Congreso lo rechazara. Así pues, este episodio se sumó a otros muchos en que los Estados Unidos representaron los papeles de "policía bueno, policía malo". Cualquier espectador de películas y programas de televisión estadounidenses está familiarizado con este lugar común de los dramas policiales: un policía amenaza a un sospechoso a quien está interrogando, pero su socio, más simpático, trata de ganarse la confianza del sospechoso, y su confesión, protegiéndole frente al policía malo. De forma muy semejante, los negociadores del Ejecutivo pueden, en ocasiones, poner sobre la mesa la existencia de un Congreso aparentemente incontrolable para evitar la aprobación de compromisos que, según ellos, serían inaceptables en el Capitolio, u obtener compromisos de otros países que, en su opinión, serían una condición *sine qua non* para conseguir la aprobación por el Congreso del acuerdo final. Aunque sin duda esta actitud supone en ocasiones un cierto grado de provocación artificial, el hecho de que el Congreso hubiera rechazado efectivamente varios acuerdos importantes en el pasado aseguraba que no todas las amenazas se podían descartar como simples jactancias.

La primera reacción de la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales Carla Hills (véase el Apéndice Biográfico, página 639) ante la propuesta de nueva organización fue ofrecer en privado apoyo a sus interlocutores en las conferencias ministeriales pero subrayar en público "la necesidad de desarrollar el conjunto nuevo de normas comerciales, subrayando las cuestiones consideradas prioritarias por los Estados Unidos, antes de edificar la supuesta 'sede del tribunal'".<sup>51</sup> Una forma de borrar estas diferencias y ganar un poco de tiempo era considerar la cuestión desde un punto de vista técnico. En una reunión de los ministros de Comercio de la Cuadrilateral, celebrada en California los días 2 a 4 de mayo de 1990, la Sra. Hills propuso "que un Grupo de Expertos preparara el terreno para que los ministros adoptaran una decisión política en diciembre", fecha en que tendrían que encontrarse en Bruselas. La Sra. Hills daría posteriormente a sus representantes en Ginebra autoridad para negociar cualquier cosa, pero no para aprobarla. También dijo a los ministros de Comercio que "entablaría un debate detallado sobre este asunto con el Gobierno de los Estados Unidos, dada su sensibilidad ante la posibilidad de que se aprobara una organización comercial internacional".<sup>52</sup>

Los Estados Unidos nunca manifestaron una oposición absoluta a la OCM ni tomaron claramente medidas para evitar el consenso, sino que adoptaron un enfoque a dos bandas. La primera banda era la que se refería a la propia propuesta, que los negociadores

estadounidense trataron de modificar marginalmente (como se examina más adelante). La segunda banda era la que se refería al lugar que esta propuesta ocuparía en el paquete más amplio de la Ronda Uruguay. El hecho de que los Estados Unidos se reservaran hasta el último momento el derecho de no sumarse al consenso sobre el paquete, permitió a los negociadores estadounidenses presionar con fuerza a los otros países con respecto a las nuevas cuestiones. Era esta una estrategia de negociación arriesgada y el equipo estadounidense no podía estar seguro de que resolvería los dos problemas tradicionales. Con respecto al problema de Ginebra, los negociadores estadounidenses inicialmente tenían grandes dudas “de que el apoyo a una OCM real, con normas reales y un sistema real de solución de diferencias, y la presión para conseguirlo, fuese lo bastante amplio como para que todos los demás países lo aceptaran” -recordaría posteriormente el Sr. Yerxa-. En cuanto al problema de Washington, los funcionarios en Ginebra tenían también que habérselas con “personas en la capital ... que empezaban a preocuparse mucho porque decían, ‘no estoy seguro de mostrarme tan partidario del imperio estricto de la ley cuando vamos a tener que decirle a nuestro Congreso que no podremos detener una resolución contra nosotros’”.<sup>53</sup> No obstante, pudieron maniobrar en el espacio que separaba estas dos series de malos augurios.

La seriedad de la amenaza estadounidense de no aprobar la institución fue sentida por algunos de forma muy diferente que por otros, en especial en las últimas etapas de las negociaciones. Mientras que algunos de los negociadores que participaron en las negociaciones institucionales recuerdan haberse sentido preocupados por el rechazo de los resultados por los Estados Unidos al final de las conversaciones, Sir Leon Brittan (véase el Apéndice Biográfico, página 633) no compartía esa preocupación al final de la partida. Cuando se convirtió, en 1993, en Comisario Europeo de Comercio los americanos “sabían, y nosotros sabíamos, que había bastante consenso sobre la reforma institucional”, y eso implicaba que la amenaza de los Estados Unidos de impedir el consenso sobre este asunto “no iba a darles realmente mucha capacidad de maniobra”. “Era una formalidad y bastante artificial pretender que eso era una especie de palanca.”<sup>54</sup>

Al final, la estrategia de los negociadores estadounidenses rindió fruto tanto en Ginebra como en Washington. En Ginebra, lograron conseguir sobre las nuevas cuestiones gran parte de lo que los Estados Unidos pretendían conseguir, resultando una auténtica desilusión solo las negociaciones sobre el MEPC. En Washington, los votos finales a favor de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1994 fueron más de lo que se temía. Fue aprobada por 288 votos frente a 146 en la Cámara de Representantes, y por 76 votos favorables, frente a 24, en el Senado, donde algunos potenciales oponentes fueron neutralizados mediante la creación de un mecanismo en virtud del cual el Congreso podría contemplar la retirada de la OMC en el futuro. Este resultado sugiere que la comunidad internacional residente en Ginebra quizá se excedió en apreciar el mensaje transmitido por el Congreso al rechazar la Carta de La Habana y otros acuerdos y sobrestimó la posibilidad de que la historia se repitiera. También muestra cómo las administraciones de Bush y de Clinton lograron triangular el problema paralelo que se planteaba en Washington y Ginebra con más éxito de lo que lo habían hecho antes de ellas las administraciones de Wilson y de Truman, y elaborar un planteamiento que enfrentaba a una ciudad con la otra.

### *Negociación de los detalles*

Antes de que se produjera la votación en Washington y antes de que se adoptaran decisiones similares en las capitales de otros futuros Miembros de la OMC, tuvieron que resolverse los términos exactos del acuerdo por el que se creaba la nueva organización. A este respecto, la preocupación por que se produjera una desviación de la labor real de la Ronda se redujo después de 1990. El fracaso de Bruselas dio un margen mayor de maniobra a los defensores de una nueva institución, ya que dejó de tenerse la sensación de que los negociadores no podían permitirse la pérdida de tiempo que suponía la creación de una nueva institución cuando todavía tenían tanto que hacer con respecto a otras cuestiones.

La elaboración del proyecto de Carta se encomendó al Grupo Institucional presidido por el Embajador Julio Lacarte (véase el Apéndice Biográfico, página 642), del Uruguay. El Sr. Lacarte, una leyenda viviente para la comunidad interesada por el comercio, tenía ya una larga y distinguida carrera que incluía la participación en las ocho rondas de negociación del GATT así como etapas como Secretario Ejecutivo Adjunto del GATT entre 1947 y 1948, Embajador de 1961 a 1966 y de 1982 a 1992, y presidente del Consejo del GATT. Cabe dudar de que la propuesta de crear una nueva institución hubiera sobrevivido sin el liderazgo del Sr. Lacarte y su interpretación estratégicamente elástica de su mandato, según exigía la situación, en diferentes momentos de la negociación. Al principio del proceso, eso significó rechazar los argumentos de algunos países de que las negociaciones sobre la OCM estaban yendo mucho más allá de lo que suponía el mandato de la Declaración Ministerial de Punta del Este. Posteriormente, significó rechazar una propuesta de los Estados Unidos que quedaba lejos de aprobar la nueva institución, alegando que el mandato que le había dado el Director General Peter Sutherland había sido completar las negociaciones sobre la OCM y no encontrar una alternativa.

Este Grupo Institucional, conocido menos formalmente como Grupo Lacarte, elaboró el texto sobre la OCM que finalmente se integró en el acuerdo provisional conocido como Proyecto Dunkel. Se basaba en gran medida en una propuesta del Canadá y la CE, copatrocinado por México. El Proyecto Dunkel, denominado así a causa del Director General del GATT Arthur Dunkel, incluía los textos de compromiso de todos los acuerdos pendientes en las negociaciones. Entre las innovaciones que aportaba este documento de diciembre de 1991<sup>55</sup> figura la primera aparición de un proyecto de Carta de una nueva institución. El Anexo IV del proyecto, titulado "Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio", adelantaba en sus puntos principales lo que finalmente sería el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, entre el proyecto y el acuerdo hubo varios cambios, muchos de ellos como respuesta a preocupaciones manifestadas por el Japón, los Estados Unidos y otros países.

El principal centro de atención de los negociadores estadounidenses en estas deliberaciones institucionales fue el constituido por las normas para la adopción de decisiones. El consenso era ya una práctica establecida, si bien no escrita, pero las

propuestas de la CE y del Canadá aprovechaban las disposiciones ya moribundas del GATT, que establecían que se votara. A instancia suya, en el Proyecto Dunkel se establecía que “cada Miembro de la OMC tendrá derecho a un voto y, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo, las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos”. En este artículo se respetaba, más o menos, la redacción del artículo XXV del Acuerdo General (Acción colectiva de las partes contratantes), en cuyos párrafos 3 y 4 se establecía que “[c]ada parte contratante tendrá derecho a un voto en todas las reuniones de las PARTES CONTRATANTES” y que “[s]alvo disposición en contrario del presente Acuerdo, se adoptarán las decisiones de las PARTES CONTRATANTES por mayoría de los votos emitidos”.<sup>56</sup>

Los Estados Unidos, apoyados por la India, el Japón y otros países, que insistían por su parte en que el consenso estaba consagrado como la norma básica para la adopción de decisiones, ganaron la batalla. Tal y como finalmente se aprobó, el artículo IX del Acuerdo por el que se establece la OMC dice que “[l]a OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947”, y que “la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación” salvo “disposición en contrario”, “cuando no se puede llegar a una decisión por consenso”.<sup>57</sup> La mayor innovación no fue el establecimiento de la norma de consenso sino su reconocimiento expreso y su desarrollo en una nota a pie de página en la que se indicaba que “[s]e considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella”. Solo cuando no sea posible un consenso, podrán adoptarse decisiones por mayoría.

Cuestiones similares se plantearon con respecto al asunto de la modificación de los acuerdos, con resultados comparables. El Canadá y la Comunidad Europea se quedaron solos en su deseo de cambiar las normas para facilitar la enmienda de los acuerdos, previendo que las enmiendas pudieran ser aprobadas mediante una decisión por consenso, pero solo si eran ratificadas por dos tercios de los Miembros. En el artículo X se establecía, en cambio, un procedimiento mucho más complicado para diferentes tipos de enmienda, que exigían diferentes mayorías, pero era precisa la ratificación de todos los miembros para la mayoría de las enmiendas, salvo las que afectasen al ESD. Algunos especialistas sostienen que, en la práctica, resulta casi imposible utilizar los procedimientos de enmienda.

Estos eran algunos de los distintos cambios que los negociadores estadounidenses obtuvieron. También, según Stoler (2003: 2), les preocupaba “que el cambio de modelo organizativo pudiera alterar nuestra relación con la Secretaría que, en el GATT, no tenía ningún poder real de iniciativa”, y querían conseguir en las negociaciones que “el organismo comercial siguiera siendo una organización dirigida por los miembros”. Una cuestión sobre la que no se manifestaron hasta el último momento los partidarios de los Estados Unidos fue el nombre de la organización; de no ser por esa intervención (véase el recuadro 2.2) el lugar que ocuparía la nueva institución en la lista alfabética de organizaciones internacionales hubiera sido distinto del que ocupa hoy.

**Recuadro 2.2. La doble interpretación de la M: cómo obtuvo su nombre la OMC**

En sus propuestas de 1990, tanto John Jackson como el Gobierno del Canadá sugerían que la nueva institución se denominara Organización *Mundial* del Comercio, pero ese apelativo iba a mantenerse solo durante unos pocos meses. En algunos documentos de la esa etapa, como la Declaración Económica de Houston de 11 de julio de 1990, se mencionaba de forma anacrónica una Organización *Internacional* de Comercio. Desde mediados del decenio de 1990 hasta las horas finales de la Ronda Uruguay, el nuevo organismo en proyecto se denominaba en cambio la Organización de Comercio *Multilateral* (OCM), como había propuesto originalmente la Comunidad Europea. La preferencia europea por el término “multilateral” reflejaba la preocupación por que la institución no pudiera considerarse un organismo mundial puesto que algunas de las economías mayores no eran Miembros. Esta objeción tenía más sentido a principios del decenio de 1990 del que tendría dos decenios después, tras la adhesión de economías tan grandes como China, la Federación de Rusia, el Reino de la Arabia Saudita y Viet Nam.

Hasta la etapa final de la ronda los negociadores no cambiaron el sentido de la M, cuando los Estados Unidos insistieron en que el término “mundial” era más fácil de explicar e incluso de pronunciar que “multilateral”. Dos negociadores estadounidenses plantearon el cambio de la denominación de la institución literalmente en el último momento. Considerando que los Estados Unidos no habían manifestado su apoyo a la institución en general hasta ese instante, el cambio de denominación pareció al resto de los países un precio muy modesto a pagar para conseguir el consenso.

En 1990 y 1994, pocos parecían conscientes de que la nueva OMC (o al menos las siglas en inglés) estaba a punto de invadir la propiedad intelectual de otra organización internacional. La designación “WTO” (siglas en inglés) ya era utilizada desde 1970 por la Organización Mundial del Turismo, con sede en Madrid (WTO en inglés). Durante un tiempo, pareció que la OMC, recién nacida, iba a encontrarse en la misma situación en que se encontraría, un decenio después, la World Wrestling Federation (que se consideró que invadía el territorio del World Wildlife Fund) y que la obligaría a cambiar su denominación por World Wrestling Entertainment. La misión estadounidense estaba tan preocupada por esta posibilidad que había encargado a sus expertos en propiedad intelectual que investigaran la cuestión, pero su conclusión fue que era poco probable que se confundieran las dos instituciones y que se tomara la una por la otra. Sin embargo, para estar seguros se encontró una solución diplomática. Se consideró que la diferencia entre las dos organizaciones sería lo suficientemente grande si en adelante se hacía referencia a la nueva WTO como la WTO-OMC, denominación en la que las últimas tres letras serían la sigla de la organización en los otros dos idiomas oficiales de la misma, español y francés. La organización de turismo a veces marca esta diferencia refiriéndose a sí misma, en inglés, como la UNWTO.

La sustitución de la aplicación provisional por la aplicación definitiva significaba eliminar las medidas no conformes que amparaba el GATT (es decir, las medidas anteriores a 1947 que los países mantenían a pesar de su incompatibilidad con los principios del GATT). Sin embargo, los negociadores estadounidenses insistieron en retener esa disposición que para ellos era la más sacrosanta de las disposiciones. El Sr. Stoler se vio “obligado a dedicar una enorme cantidad de tiempo y de esfuerzo a la negociación del mantenimiento en el

Acuerdo sobre la OCM de la exención en favor de las restricciones previstas en la Ley Jones, de los Estados Unidos” (Stoler, 2003: 1). La Ley Jones establecía la aplicación de normas estrictas al cabotaje (es decir, el transporte costero de mercancías).<sup>58</sup> Los Estados Unidos finalmente consiguieron una exención especial para esta Ley en el párrafo 3 del GATT de 1994, que el Sr. Stoler calificaría posteriormente como “la fea marca de nacimiento de un recién nacido” (*ibid.*). La Comunidad Europea y el Japón se opusieron con fuerza al mantenimiento en la nueva institución de los derechos adquiridos, al menos como principio general, aunque eso no les impedía pretender una dispensa especial para sí mismos. Por ejemplo, los europeos atribuían una alta prioridad al mantenimiento de las restricciones “voluntarias” a la exportación que afectaban a las exportaciones de la industria automotriz del Japón a su mercado, aunque esta excepción difería de la exclusión de la Ley Jones tanto porque era más reciente (data de la última etapa del GATT) como porque sería eliminada una vez transcurridos cuatro años, y no se mantendría indefinidamente.

Los Estados Unidos proponían no solo retoques sino alternativas, lo que incluyó una propuesta hecha en noviembre de 1993 de un Acuerdo General sobre Comercio (GAT) que daría origen a un nuevo protocolo ampliado para los Acuerdos de la Ronda Uruguay sin establecer una institución totalmente nueva. Los funcionarios que entonces participaron en las negociaciones han descrito posteriormente la propuesta sobre el GAT como solo una propuesta para “mantener posiciones”, y que fue consecuencia de la táctica de los Estados Unidos de centrarse en el contenido sustantivo de la Ronda Uruguay antes de aceptar la creación de la institución. Esta postura de mantener posiciones tenía pocas posibilidades de ser adoptada, pues había otros países que se oponían, pero contribuyó al logro del objetivo táctico de recordar a las otras partes que el Congreso podía al final rechazar un acuerdo que no tratara con ambición los temas de interés para los Estados Unidos.

Las únicas diferencias notables entre las disposiciones sobre la OCM del Proyecto Dunkel y las disposiciones definitivas del Acuerdo sobre la OMC son las relativas a los detalles del presupuesto y las contribuciones (artículo VII) y la decisión de introducir en el párrafo 2 del artículo XI de este último Acuerdo (probablemente porque no había sitio mejor donde hacerlo) una declaración en la que se indica que: “Los países menos adelantados reconocidos como tales por las Naciones Unidas solo deberán asumir compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales”.

Las negociaciones finales en el Grupo Institucional se produjeron el 14 de noviembre de 1993, un mes y un día antes de la sesión de clausura del Comité de Negociaciones Comerciales. Al final del proceso, las cuestiones más controvertidas fueron las relacionadas con el sistema de votación y el Sr. Lacarte se esforzó por tender puentes entre las dos partes. Para eso utilizó una combinación de propósitos, presiones y pizza (véase el recuadro 2.3). Las negociaciones sobre la OCM -que pronto pasaría a llamarse OMC- llegaban a su término.

### **Recuadro 2.3. Relato de julio Lacarte de las negociaciones finales sobre cuestiones institucionales**

*Correspondencia del autor con el Sr. Lacarte de 18 de febrero de 2013*

Las conversaciones en el Grupo Institucional y sobre solución de diferencias se habían paralizado básicamente a causa de las cuestiones que planteaban las votaciones en el proyecto de OMC. Era este un grave obstáculo que había que superar. Mi análisis de la situación era que había cuatro delegaciones que tenían posturas opuestas en el espectro de las negociaciones, que eran: los Estados Unidos y la Comunidad Europea, por un lado, y el Brasil y la India, por otro. Las opiniones de todos los demás participantes parecía que se situaban entre uno y otro extremo.

Decidí salir del punto muerto y redacté privadamente cuatro breves textos que ocupaban una página y abarcaban las cuestiones controvertidas. No intenté poner por escrito mis opiniones personales, sino que me centré exclusivamente en lo que creía que era un compromiso razonable y posiblemente aceptable entre muchas opiniones diferentes. A continuación, procedí a invitar a los cuatro a comer una *pizza* conmigo en una de las oficinas de la OMC a la hora del almuerzo y les entregué la página que había escrito advirtiéndoles de que ese era el único momento en que haría un esfuerzo por acercar posiciones entre las delegaciones y que si fracasaba no podían esperar nuevos esfuerzos por mi parte. Siguió un silencio mientras los cuatro asimilaban el significado de mi propuesta, y luego la aceptaron.

El grupo se reunía esa tarde y empecé declarando que tenía que hacer una propuesta que abarcaba las cuestiones pendientes, que o se tomaba o se dejaba, sin que pudiera cambiarse ni una sola coma, y que si no era aceptada el Grupo no podía esperar una nueva contribución por mi parte. Mientras hablaba, mi propuesta se distribuía entre los delegados, y el representante de Marruecos, que había hecho abundantes contribuciones positivas a nuestra labor pero estaba bastante sorprendido, cuando vio el contenido del documento dijo espontáneamente: "yo no puedo aceptar esto". Se estaba gestando una crisis. Yo inmediatamente adopté una línea firme, interrumpiendo mi declaración y preguntándole si estaba interrumpiéndome, si estaba pidiendo hacer uso de la palabra y añadiendo que si ese era el caso, le cedería el uso de la misma para que pudiera decir lo que tenía en la cabeza. Evidentemente, mis palabras le pusieron en una situación muy difícil e inmediatamente retrocedió.

Yo estaba acabando casi mi declaración y a continuación se produjo un largo y profundo silencio que no interrumpí de ningún modo. Me quedé sentado allí con la expresión congelada. Era el momento de la verdad y todos en la sala estaban preguntándose qué debían hacer. Finalmente, Debra Steger, que había trabajado de forma tan constructiva e inteligente en todo momento, pidió el uso de la palabra y dijo en muy breves palabras que el Canadá podía aceptar la propuesta del presidente. A continuación el representante del Japón se manifestó en el mismo sentido, y después de eso el resto dio su asentimiento. El problema se había resuelto.

### ***Finalización y aprobación de la Ronda Uruguay***

La etapa final de la Ronda Uruguay se inició cuando ocuparon su cargo tres nuevos dirigentes. En enero de 1993, Sir Leon Brittan se convirtió en Comisario de Comercio europeo y Mickey Kantor (véase el Apéndice Biográfico, página 641) prestó juramento como nuevo

Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales. Durante las siguientes semanas, ambos invitaron al Sr. Sutherland a ser su candidato para sustituir al Sr. Dunkel como jefe del GATT. El Sr. Sutherland ocuparía el cargo el 1º de julio, y junto con Sir Leon y el Sr. Kantor se esforzó por poner fin a la Ronda con éxito.

Estos tres hombres desempeñaron papeles indispensables para la conclusión de la Ronda. Fue fundamental que el Sr. Kantor y Sir Leon aceptaran los compromisos necesarios para que las negociaciones alcanzaran una masa crítica. Sin embargo, sus acuerdos no podían resolver por sí solos la Ronda Uruguay pues también se necesitaba la participación y el compromiso de otros países desarrollados y en desarrollo que eran participantes fundamentales. El Sr. Sutherland logró movilizar apoyos entre estas Partes revitalizando las negociaciones e interviniendo directamente ante los dirigentes políticos y los negociadores comerciales, y patrocinando también compromisos sobre cuestiones en las que habían tropezado los negociadores. Desde un punto de vista más amplio, la conclusión de la Ronda Uruguay se puede considerar el último destello de un sistema en el que un trío de abogados convertidos en diplomáticos de la Comunidad Europea y los Estados Unidos tenían la posibilidad de concluir o romper una negociación comercial multilateral. Llevaría algún tiempo que otros reconocieran durante la etapa de la OMC que, si bien los sucesores de estos triunfadores seguían ejerciendo gran influencia, necesitarían lograr un consenso mucho más amplio para concluir cualquier acuerdo.

La sustitución del Sr. Dunkel como Director General, que no fue totalmente voluntaria por su parte, fue una respuesta de las CE y los Estados Unidos a la sensación de que los negociadores estaban paralizados por desacuerdos en cuestiones fundamentalmente técnicas y habían perdido de vista los motivos más generales para completar la Ronda. El Sr. Dunkel recibió grandes aplausos por haber llevado las negociaciones hasta ese punto, y en especial por haber compuesto en 1991 el proyecto que llevó su nombre, pero Sir Leon y el Sr. Kantor consideraron que se necesitaba sangre nueva para conseguir acuerdos sobre el acceso a los mercados y eliminar los obstáculos que había en el proyecto. Se había producido una pérdida de confianza entre el Sr. Dunkel y los principales negociadores, y había llegado el momento de sustituir el conocimiento minucioso de un especialista por el instinto de un político. La función del Sr. Sutherland sería lograr el acuerdo, preparar la argumentación para los ministros y los medios de comunicación y conseguir que los términos finales fueran aceptables y aceptados.

A principios de 1993, Sir Leon y el Sr. Kantor anunciaron al Sr. Sutherland la posibilidad de que se convirtiera en el nuevo Director General. Le invitaron a Bruselas para examinar la cuestión y allí cenó una vez con el Sr. Kantor y desayunó a la mañana siguiente con Sir Leon. El Sr. Sutherland conocía bien a Sir Leon, pues le había precedido como Comisario de Competencia europeo, pero no se había encontrado anteriormente con el Sr. Kantor. Dudaba de que el trabajo pudiera hacerse, dado el estado lamentable en que se encontraban las negociaciones, pero el Sr. Kantor le persuadió de lo contrario. “Míreme a los ojos”, recordaba el Sr. Kantor posteriormente que le había dicho. “Yo sé, y el Presidente Clinton sabe, que no se pasa a los libros de historia por fracasar en el logro de acuerdos.”<sup>59</sup> El Sr. Kantor, que solo

recientemente se había convertido a marchas forzadas en virtuoso del comercio, persuadió también al Sr. Sutherland de que la habilidad política tenía más importancia para el cargo que un conocimiento íntimo de las interioridades del tema. El Sr. Sutherland sopesó el atractivo del reto y su impacto sobre su familia, decidió dar el paso y, después de haber visitado Ginebra varias veces y ganar la carrera a Julio Lacarte, obtuvo el cargo. Ocupó el puesto en el entendimiento de que lo haría solo durante dos años, estableciendo así un plazo para la conclusión de las conversaciones.

La perspectiva del Sr. Sutherland se basaba en su visión de la gobernanza y de la estructura constitucional. Desde el primer momento había sido firme partidario de la integración europea, inspirándose en las ideas y los logros de Jean Monnet y habiendo ocupado el cargo de Fiscal General de Irlanda durante unos años “en los que el nacionalismo demostró a qué extremos podía llevar los acontecimientos”.<sup>60</sup> Aunque pretendía no saber nada de comercio, eso no era totalmente cierto. Después de su paso a la Comunidad Europea, había puesto sus ideas de integración en práctica, convirtiéndose en miembro del equipo que en 1985 desarrolló el programa europeo de 1992, que establecía el libre movimiento de las mercancías, las personas, el capital y los servicios. Como Comisario de Competencia, había desregulado el transporte aéreo y las telecomunicaciones y, cuando tuvo la cartera de servicios sociales durante un año, contribuyó activamente a la creación del programa Erasmus, de estudios en el extranjero, que promovía el libre movimiento de personas dentro de la Comunidad Europea. El Sr. Sutherland se interesó por el GATT y la Ronda cuando dejó la Comisión Europea y debatió el tema en reuniones del Foro Bilderberg, agrupación transatlántica de ciudadanos y funcionarios de la UE y los Estados Unidos. Ahí conoció al Sr. Dunkel (quien iba a ser su predecesor) y a Mike Moore (que iba a ser uno de sus sucesores). Así pues, por su actitud, experiencia y reputación estaba bien situado para ocupar el cargo.

El Sr. Sutherland decidió que “tenía que causar el efecto de una bomba o si no funcionaría”<sup>61</sup>, pues de otro modo corría el riesgo de quedar paralizado por la misma letargia institucional que entonces dominaba la Ronda. Valiéndose de movimientos tácticos que antes no se habían visto nunca en el GATT y que “para su consternación posterior” no se repetirían cuando la Ronda de Doha cayó en un estancamiento todavía mayor, logró generar la sensación de ímpetu imparable. “Consigues éxitos políticos cuando logras inducir ideas en el público”<sup>62</sup> -diría posteriormente el Sr. Sutherland- y puso en práctica la idea utilizando más agresivamente la prensa y las secciones de investigación de las instituciones. El primer miembro del personal de la Secretaría con quien se reunió fue con David Woods, funcionario de prensa, a quien dijo que “la única forma de ganar esto es participando en un juego político al que nunca se ha jugado en esta organización”.<sup>63</sup> Y de este modo movilizó una campaña de relaciones públicas más agresiva de lo que nunca se había visto en el sobrio GATT.

El proyecto Europa 1992 había enseñado al Sr. Sutherland que establecer un plazo fijo, aunque sea arbitrario, puede captar la atención de los negociadores y darles la sensación de urgencia. Por consiguiente, estableció que el 15 de diciembre de 1993 era el plazo para concluir la Ronda, dando a entender que dimitiría si no se cumplía ese plazo. Esa fecha coincidía con un plazo fijado en la legislación comercial de los Estados Unidos. La concesión

por el Congreso a los presidentes de autorización para negociar a través del mecanismo de “vía rápida”<sup>64</sup> siempre venía acompañada de un doble plazo, que fijaba la fecha en la que un acuerdo tenía que estar firmado si debía recibir protección especial a través de ese mecanismo y exigía además que los presidentes dieran aviso al Congreso 90 días antes de que firmaran los acuerdos. A finales de junio de 1993, precisamente en el momento en que el Sr. Sutherland ocupaba el cargo de Director General, el Congreso promulgaba una ley<sup>65</sup> que renovaba el mecanismo de “vía rápida” exclusivamente con el fin de concluir la Ronda y abarcaba todos los acuerdos que pudieran firmarse antes del 16 de abril de 1994. Esta autorización renovada se necesitaba porque el 31 de mayo de 1993 había expirado la anterior autorización del mecanismo de la “vía rápida”.<sup>66</sup> Teniendo en cuenta esa notificación que tenía que hacerse 90 días antes, a los efectos de la legislación estadounidense el plazo real para acabar la Ronda era exactamente un mes después del 15 de diciembre. Sin embargo, no hubiera sido realista esperar que los negociadores trabajaran durante las vacaciones de Navidad y Año Nuevo, por lo que tenía más sentido que la fecha final para la conclusión de las conversaciones fuera mediados de diciembre y no mediados de enero.

El Sr. Sutherland recurrió mucho a sus tres adjuntos. Hasta ese momento había sido tradicional en el GATT tener un Director General Adjunto de los Estados Unidos y otro de la India, costumbre que el Sr. Sutherland respetó, nombrando a Warren Lavorel y Anwarul Hoda (véase el Apéndice Biográfico, página 639), respectivamente. También aumentó el número a tres, nombrando a Jesús Seade (véase el Apéndice Biográfico, página 653), de México.<sup>67</sup> A sus adjuntos les dijo que podían dar por supuesta su aprobación para cualquier cosa que acordaran en cualquier momento y que, por lo tanto, podían actuar inmediatamente sin necesidad de recibir su aprobación formal. Otro miembro de este equipo fue Richard O’Toole (véase el Apéndice Biográfico, página 647), que había sido *chef de cabinet* del Sr. Sutherland en la Comisión Europea y se vino con él para desempeñar las mismas funciones en el GATT. El Sr. O’Toole tenía también el título de Director General Adjunto y se convirtió en coordinador del Grupo de Estrategia Interna de la Secretaría, que asesoraba al Director General sobre la marcha y el progreso de las negociaciones. Los demás miembros de este grupo eran el Director General, los tres directores generales adjuntos y un puesto flotante, ocupado por un miembro de la Secretaría que asistía a los debates que afectaban a su esfera de responsabilidad. Åke Linden participó en los debates sobre aspectos legales e institucionales, con inclusión del Acuerdo sobre la OMC. “El grupo desempeñó un importante papel de ayuda al DG en el análisis de la evolución de las negociaciones y las posiciones de las delegaciones fundamentales” -según el Sr. O’Toole- “y permitió así que el DG preparara sus mensajes y los dirigiera a los dirigentes políticos, con el fin de hacer avanzar las negociaciones”.<sup>68</sup>

El Sr. Sutherland aprovechó también a fondo la ventaja que le daba poder manejar a su antojo un mazo. Insistió en ser nombrado, como antes el Sr. Dunkel, presidente del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). El nuevo Director General utilizó más agresivamente de lo que lo había hecho su predecesor el poder que le daba el cargo que ocupaba, introduciendo una nueva norma en virtud de la cual un texto que había sido aprobado con un golpe de mazo en el CNC estaba definitivamente aprobado. El Sr. Sutherland también elevó el nivel político en que se mantenían las negociaciones, o al menos amenazaban con ello. “Desde el primer

momento me dirigí a la cabeza" -recordaría- y por eso se reunía no solo con los ministros sino también con los presidentes y primeros ministros, e "intenté mantener controlado el *amour propre* de los embajadores, porque muchos de ellos eran *prima donnas* y querían sentir que eran ellos quienes protagonizaban el espectáculo".<sup>69</sup> Eso pudo hacerse en parte porque se mantuvo la amenaza implícita de que podía pasar por encima de sus cabezas y ponerse en contacto con sus superiores. A lo largo de 1993 se entrevistó con dirigentes políticos fundamentales, entre ellos, el Primer Ministro del Reino Unido John Major, el Primer Ministro de Francia Édouard Balladur, el Canciller alemán Helmut Kohl, el Primer Ministro del Japón Morihiro Hosokawa y el Primer Ministro de la India P.V. Narasimha Rao.

El nuevo Director General presionó también para que concluyeran todas las negociaciones que estaban en ese momento manteniendo los distintos grupos individuales de negociación, con inclusión del Grupo Institucional que presidía el Sr. Lacarte. Al principio de la Ronda, el Sr. Lacarte había presidido el grupo de negociación que se ocupaba del tema conexo de las normas relativas a la solución de diferencias; al final de la Ronda, su grupo negociaba sobre este tema así como sobre la propuesta de Organización de Comercio Multilateral. El Sr. Sutherland tenía un deseo especial de que el grupo del Sr. Lacarte consolidara y ampliara los avances que había hecho en la creación de un sistema de solución de diferencias más vigoroso, sistema que veía con ojos europeos. La Corte Europea de Justicia había desempeñado un papel fundamental en el logro de la integración de Europa y el Sr. Sutherland esperaba que un Órgano de Solución de Diferencias reforzado podía lograr prácticamente lo mismo para el sistema de comercio. Las demás cuestiones institucionales no ocupaban un lugar tan destacado en los planes del Sr. Sutherland, pero dio al Sr. Lacarte unas instrucciones en las que le pedía que resolviera los "asuntos pendientes" del Proyecto Dunkel y completara las negociaciones sobre el acuerdo por el que se establecía la Organización de Comercio Multilateral.

Estas cuestiones no ocupaban un lugar destacado para el equipo Brittan-Kantor-Sutherland. "Las cuestiones institucionales eran las más fáciles de abordar" en esta etapa de las negociaciones, recordaría más tarde Lord Brittan. "La idea de crear una institución nueva y de que tuviera más poder que el GATT estaba generalizada."<sup>70</sup> En esta etapa, las negociaciones transatlánticas habían recuperado el objeto tradicional de las negociaciones comerciales, y los participantes regateaban qué aranceles se reducirían y en qué medida, así como sobre el trato que iban a dar a otras cuestiones sectoriales (siendo los servicios audiovisuales el punto de conflicto más destacado entre Bruselas y Washington). Las CE y los Estados Unidos eran quienes inicialmente mantenían estas negociaciones, mientras los demás participantes tomaban los acuerdos a que hubieran llegado estas dos partes contratantes mayores como el punto de partida de cualquier nuevo compromiso ulterior que quisieran ver plasmado.

Las negociaciones finales sobre la Organización de Comercio Multilateral, como antes se indicó, ocuparon varias sesiones que tuvieron lugar los días y semanas anteriores al plazo del 15 de diciembre. Estas deliberaciones en comité, sumadas a las muchas sesiones de negociación entre pares de Miembros que regateaban el acceso a los mercados de mercancías y servicios, terminaron con la ceremonia de clausura de las negociaciones el

15 de diciembre. El siguiente paso sería convocar a los ministros, celebrándose la última Conferencia Ministerial del sistema del GATT en Marrakech, los días 14 y 15 de abril de 1994. Esta reunión, que se celebró (no por casualidad) inmediatamente antes del 16 de abril, fecha en la que caducaba la autorización estadounidense de la "vía rápida", fue más una ceremonia de firma que una sesión de negociación.

Mientras que, en Ginebra, las cuestiones institucionales tenían una trascendencia pública inferior durante la mayoría de las negociaciones finales, consideradas desde Washington adquirirían más importancia. A finales de 1994, la posibilidad de que el Congreso rechazara los acuerdos provocaba cierto nerviosismo. El debate sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que había tenido lugar el año anterior había sido muy enconado y solo había permitido una victoria por estrecho margen. El debate del Congreso sobre los acuerdos de la Ronda Uruguay se debía producir inmediatamente después de las elecciones del 8 de noviembre de 1994, en las que los republicanos habían retomado el control de ambas cámaras del Congreso, y aunque este partido había sido más partidario de promover el comercio exterior que los demócratas desde el decenio de 1960, era también un partido en la oposición. Como tal, no podía darse por supuesto su apoyo automático a los acuerdos que un Presidente demócrata hubiera negociado. Por eso, el Sr. Sutherland fue invitado a reunirse en Washington con miembros del Congreso. La reunión fundamental fue con Newt Gingrich, que estaba a punto de convertirse en el primer republicano que ocupaba el cargo de Portavoz de la Cámara de Representantes desde 1955.<sup>71</sup> La principal preocupación del Sr. Gingrich, aparte de la agricultura, era la soberanía nacional. El Sr. Sutherland respondió con una descripción detallada de cómo, en contraste con lo que sucedía con las normas de la Comunidad Europea, las normas de la OMC no eran directamente aplicables y, por consiguiente, no representaban ninguna amenaza para la soberanía de los Estados Unidos. Esta explicación dejó aparentemente contento al Portavoz electo, que se sumó a la mayoría de sus compañeros republicanos para votar positivamente el paquete. Este obtuvo los votos de la mayoría de los miembros de ambos partidos en ambas cámaras. Los acuerdos de Marrakech escaparon así al destino del Tratado de Versalles y la Carta de La Habana.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay entraron en vigor el 1º de enero de 1995, primer día de la etapa de la OMC.

## Notas

---

- 1 Cabe también señalar que las observaciones de Mill se produjeron exactamente un siglo después de que Montesquieu hiciera prácticamente la misma alegación en *De l'esprit des lois [El espíritu de las leyes]*, en el que dijo que "El efecto natural del comercio es traer la paz", porque "Dos naciones que comercian entre sí dependen recíprocamente la una de la otra: si la una tiene interés en comprar, la otra lo tiene en vender" (Montesquieu, 1748: libro XX, capítulo 2).
- 2 Un cínico podría alegar que la derogación de las Leyes del Maíz influyó en las guerras de Europa no porque redujo su frecuencia sino porque reorientó su planteamiento. Gran Bretaña, que había pasado de ser un productor ineficaz, pero autosuficiente, de alimentos a ser un productor más eficiente pero al mismo tiempo importador neto vulnerable de alimentos, alentó indirectamente al Estado Mayor alemán a adoptar la guerra submarina como doctrina, algo que fue fundamental en su estrategia naval en las dos guerras mundiales.
- 3 Wilson propuso los Catorce Puntos en un discurso ante una reunión conjunta del Congreso que tuvo lugar el 8 de enero de 1918. Véase: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp).
- 4 "Se establecerá, bajos los auspicios de la Sociedad de Naciones, una Unión de librecambio de los países que se comprometan a no establecer aranceles proteccionistas contra los productos de los demás miembros de la Unión" - proponía Keynes (1920: 265) y "Alemania, Polonia, los nuevos Estados que antiguamente componían Austria-Hungría y el Imperio turco y los Estados mandatarios serán obligados a adherirse a esta Unión durante 10 años, pasado cuyo tiempo la adhesión será voluntaria. La adhesión de los demás Estados será voluntaria, desde el principio".
- 5 Alemania y el Japón abandonaron la Sociedad de Naciones en 1933. La Unión Soviética no se sumó hasta 1934 y fue expulsada en 1939. Los Estados Unidos no llegaron a adherirse nunca, pero participaron en la Organización Internacional del Trabajo desde 1934 en adelante.
- 6 Para más detalles de estos esfuerzos, véase Sociedad de Naciones (1942).
- 7 El Senado en realidad votó favorablemente la aprobación del Tratado, pero solo después de haber aprobado una serie de enmiendas que estaban pensadas deliberadamente para hacer el resultado final inaceptable para Wilson.
- 8 Para una exposición documentada de estas deliberaciones véase Departamento de Estado de los Estados Unidos (1949). Para información más detallada sobre las opiniones de los políticos estadounidenses así como sobre las posiciones adoptadas por el Reino Unido, véase el análisis y la documentación básica de Irwin et al. (2008).
- 9 Este punto ha sido desarrollado por Brown (1950: 20-22) y Jackson (1967).
- 10 La iniciativa es analizada en Hudec (1990: 72-73).
- 11 En el capítulo 8 se analizan estos esfuerzos con mayor detalle.
- 12 Véase *Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay*, documento del GATT, 20 de septiembre de 1986.
- 13 Como se analiza en el capítulo 10, la contratación pública no entraba en el ámbito del GATT de 1947 sino que estaba regulada por un acuerdo a que se había llegado en la Ronda de Tokio.
- 14 El acuerdo en cuestión establecía que en las investigaciones previas a la imposición de un derecho compensatorio había que demostrar la existencia de daño, lo que significaba que no podía imponerse un derecho compensatorio sobre ninguna importación que estuviera subvencionada a no ser que se

- constatara que esa importación causaba o amenazaba causar un daño importante a una rama de producción del país importador. Los Estados Unidos adoptaron la posición de que solo tenían derecho a un examen del daño los países que hubieran firmado el Código de Subvenciones o tuvieran de otro modo derecho legal a ello. Los países que no recibían esta protección eran, así, más vulnerables a las investigaciones en materia de derechos compensatorios. En el sistema de la OMC, los Estados Unidos reconocen a todos los Miembros el derecho a un examen del daño, en la medida en que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias está incluido en el todo único y, por consiguiente, todos los Miembros son signatarios. Otros países impugnaron esta interpretación de los Estados Unidos de sus obligaciones en el marco del Código de Subvenciones.
- 15 Obsérvese, sin embargo, que en la Declaración Ministerial de Punta del Este se permitía, como en el caso de la Ronda de Doha, que hubiera resultados iniciales.
  - 16 Hablando con propiedad, solo hay un Acuerdo sobre la OMC que abarca en su ámbito otros muchos acuerdos. El Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre los ADPIC, etc., son todos ellos parte de ese acuerdo más que instrumentos independientes. No obstante, es común referirse a cada uno de estos instrumentos como si fueran efectivamente acuerdos distintos, práctica que hemos seguido aquí.
  - 17 Los términos "todo único" no aparecen en ninguna parte ni del Protocolo de Marrakech ni del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, en el párrafo 2 del artículo II de este último acuerdo se indica que todos los "Acuerdos Comerciales Multilaterales" incluidos en los Anexos 1, 2 y 3, "son vinculantes para todos sus Miembros".
  - 18 Véase *Gobierno de los Estados Unidos, Ending the Uruguay Round and Implementation of the Results*, 21 de septiembre de 1990, página 2.
  - 19 *Ibid.*, página 3.
  - 20 *Ibid.*
  - 21 Entrevista del autor con el Sr. Jackson, 9 de enero de 2013.
  - 22 Quizá sea más correcto considerar que esta evolución es una vuelta del artículo 301 a ser un complemento de las normas multilaterales de solución de litigios, ya que la justificación original de la norma predecesora (el artículo 262 de la Ley de Expansión Comercial de 1962) era dar facultades a los presidentes que necesitasen imponer medidas de retorsión en litigios planteados en el GATT para hacerlo.
  - 23 Estos cálculos dependen en parte de cómo se clasifican algunas diferencias que cabe sostener que pueden ser incluidas en más de una categoría. Esta situación es especialmente notable en el caso de una serie de diferencias que se plantearon en torno al comercio de bananos, que en un sentido parece ser una diferencia con respecto a productos agrícolas (como aquí se indica), pero cabría considerarla alternativamente como una diferencia sobre el comercio de servicios de distribución.
  - 24 El conjunto de resultados conseguidos en la reunión a mitad de período figuran en un documento sin título del GATT, MTN.TNC/11, de 21 de abril de 1989. Entre estos resultados se incluye la adopción del MEPC, el acuerdo de que los Ministros se reunirían al menos una vez cada dos años y medidas para mejorar la coherencia en la elaboración de medidas económicas a escala mundial (por ejemplo, invitando a los jefes del GATT, el FMI y el Banco Mundial a estrechar sus relaciones).
  - 25 Véase *Historia del Grupo Consultivo de los Dieciocho*, documento MTN.GNG/NG14/W/5 del GATT, de 9 de junio de 1987. Para un examen de las negociaciones sobre el funcionamiento del sistema del GATT véase el capítulo 9 de Yi-chong y Weller (2004).

- 26 Los críticos del GATT se centran con frecuencia en la brevedad del plazo establecido por el Protocolo de Aplicación Provisional para que los gobiernos cesaran en su aplicación, ya que este Protocolo establecía en su párrafo 5 que todo gobierno podía cesar su aplicación, y la cesión tendría efecto, una vez transcurrido un plazo de 60 días a contar desde la fecha de la notificación. Sin embargo, la retirada de la OMC no es más difícil, ya que se efectúa sencillamente mediante una notificación. La única diferencia es que ahora el plazo es de seis meses en lugar de dos.
- 27 Entre estos últimos oradores figuraban funcionarios del GATT como Richard Blackhurst y el Director General Adjunto Charles Carlisle, el Embajador de los Estados Unidos Julius Katz y el Sr. Shigeo Muraoka, del Ministerio de Comercio Internacional e Industria del Japón.
- 28 Véanse, por ejemplo, los comentarios del Sr. Ruggiero ante la prensa, en los que dijo que el GATT tenía que convertirse en una institución internacional a pleno título, en pie de igualdad con el FMI o el Banco Mundial. "Ruggiero Sul GATT 'Troppi poteri Alla Commissione'", *La Repubblica*, 20 de diciembre de 1990, acceso en línea.
- 29 Véase Debra Steger, "Institutional Framework for the GATT" (sin fecha; principios de 1990), documento interno de debate del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá, página 1.
- 30 Ibid.
- 31 Entrevista del autor con el Sr. Jackson, 9 de enero de 2013.
- 32 Entrevista del autor con la Sra. Steger, 26 de septiembre de 2012.
- 33 Carta del Sr. Crosbie al Sr. Dunkel de 9 de abril de 1990, página 2. Obsérvese que estas cartas al Sr. Dunkel y a los otros tres ministros de la Cuadrilateral vinieron precedidas, tres días antes, por una carta que el Sr. Crosbie escribió al Primer Ministro del Canadá Brian Mulroney (con copia a otros Ministros canadienses relevantes) alertándole de estos planes.
- 34 Funcionarios canadienses desarrollarían posteriormente esta propuesta en un documento más detallado que se presentó a funcionarios de la Cuadrilateral, en una reunión celebrada en Ginebra el 21 de julio. Este documento, que llevaba el título de "Propuesta para una Organización Mundial del Comercio; concepto y perspectiva", junto con sus anexos, tenía 13 páginas. En el segundo anexo, se presentaba el posible contenido de un acuerdo, dividido en seis partes y 40 artículos, y en el documento se incluían también algunas disposiciones que serían, en cambio, incluidas en otros acuerdos distintos de la OMC (principalmente los anexos propuestos sobre el MEPC y los procedimientos de solución de diferencias).
- 35 Véase "MTN: Strengthening the Multilateral Trading System", página 3, apéndice de: Ministro de Comercio Internacional, "Canada Crosbie Presents detailed Proposal for Strengthening the GATT System", Boletín de prensa N° 082, 19 de abril de 1990.
- 36 Ibid., página 5. En el documento no se proponía que el Canadá actuara en solitario o de común acuerdo con otros países, pues se utilizaba en cambio la siguiente ambigua redacción: "El Canadá propondrá que se presente un proyecto ...".
- 37 El documento titulado "Negociaciones comerciales multilaterales: solución de diferencias" (10 de abril de 1990) tenía nueve páginas y estaba dividido en secciones tituladas "Marco consistente", "Examen de los informes de los grupos especiales", "Adopción", "Mecanismo de apelación" y "Aplicación". En el documento se subrayaba que un mecanismo mejorado de solución de diferencias debía "evitar que sea necesario que una parte contratante actúe unilateralmente, al margen de la normativa comercial, para resolver diferencias comerciales que deriven de los acuerdos de comercio" (página 1).
- 38 Véase la Declaración Económica de Houston de 11 de julio de 1990 en: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1990houston/declaration.html>.

- 39 Véase *Comunicación de la Comunidad Europea*, documento MTN.GNG/NG14/W/42 del GATT, de 9 de julio de 1990.
- 40 *Ibid.*
- 41 Véase la nota de la Secretaría del GATT sobre la reunión del Grupo de Negociación sobre el funcionamiento del sistema del GATT, los días 25 y 26 de junio de 1990.
- 42 *Ibid.* Véase también Croome (1995: 273).
- 43 Entrevista del autor con John Weekes, 19 de diciembre de 2012.
- 44 En el borrador de 11 de mayo de 1990 de una carta del Sr. Crosbie al Primer Ministro del Canadá Brian Mulroney, el Sr. Crosbie señalaba que el Sr. Dunkel y "algunos ministros de comercio" no habían dado su apoyo a la propuesta públicamente pero "me han indicado en privado que la apoyan totalmente" (página4).
- 45 Discurso sin título pronunciado en el Ministerio de Comercio Internacional e Industria, página 15. Las exclamaciones figuran en el original.
- 46 Véase "Reestructuración del GATT", memorando de John Jackson a Debra Steger, 30 de abril de 1990, página 1.
- 47 Véase Ministro de Comercio Internacional, "Canada Proposes Strategy for Creation of a World Trade Organization", Comunicado de Prensa N° 077, de 11 de abril de 1990, página 1.
- 48 Véase "MTN: Strengthening the Multilateral Trading System", página 3, apéndice de: Ministro de Comercio Internacional, "Canada Crosbie Presents Detailed Proposal for Strengthening the GATT System", Comunicado de Prensa N° 082, de 19 de abril de 1990.
- 49 Entrevista del autor con el Sr. Yerxa, 28 de septiembre de 2012.
- 50 Entrevista del autor con Charles Carlisle, 7 de julio de 1992.
- 51 Borrador de una carta del Sr. Crosbie al Primer Ministro Brian Mulroney, 11 de mayo de 1990, página 2.
- 52 *Ibid.*
- 53 Entrevista del autor con el Sr. Yerxa, 28 de septiembre de 2012.
- 54 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.
- 55 En términos más formales, Acta Final en que se incorporan los resultados de la ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, documento MTN.TNC/W/FA del GATT, 20 de diciembre de 1991.
- 56 Cuando los términos PARTES CONTRATANTES se escribían con mayúsculas en un acuerdo o documento legal, eso quería decir que la acción o decisión se adoptaba por las partes contratantes como grupo. Se podía utilizar el plural en minúsculas (utilizando solo las mayúsculas iniciales) cuando se hacía referencia a una medida adoptada por dos o más partes contratantes por sí solas.
- 57 Para más información sobre las normas relativas a la adopción de decisiones sobre cuestiones específicas como las enmiendas de los Acuerdos de la OMC y su interpretación, véase el capítulo 6.
- 58 Las normas relativas al cabotaje generalmente reservan el transporte costero de mercancías a buques que hayan sido construidos, sean propiedad y estén tripulados por ciudadanos del país en cuestión. La Ley Jones es motivo frecuente de fricciones en las relaciones comerciales de los Estados Unidos con la Unión Europea.

- 59 Entrevista del autor con el Sr. Sutherland, 18 de enero de 2013.
- 60 *Ibid.*
- 61 *Ibid.*
- 62 *Ibid.*
- 63 *Ibid.*
- 64 Para una descripción más detallada de la importancia del mecanismo de "vía rápida" (o facultad de promoción del comercio) para las negociaciones comerciales de los Estados Unidos y para el sistema multilateral véase el capítulo 6.
- 65 Ley 103-49.
- 66 Esta autorización figuraba en la Ley General de Comercio Exterior y Competencia de 1988 (Ley 100-418). La Ley limitaba esa autorización a los acuerdos concluidos hasta el 21 de mayo de 1991, y establecía que se podía renovar esa autorización, por una sola vez, por dos años si así lo pedía el Presidente y no lo rechazaba el Congreso. Para todas las fechas de la concesión y expiración de esta autorización, así como para los de otras autorizaciones que se produjeron antes y después de esta, véase Smith (2006).
- 67 La creación de este tercer puesto y la selección del Sr. Seade para cubrirlo formaron parte de un acuerdo alcanzado entre el Sr. Lacarte y el Sr. Sutherland (véase el capítulo 14).
- 68 Correspondencia del autor con el Sr. O'Toole, 17 de octubre de 2012.
- 69 *Ibid.*
- 70 Entrevista del autor con Lord Brittan, 17 de enero de 2013.
- 71 La votación de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay se produjo en una sesión especial del Congreso saliente, después de las elecciones (con síndrome de "pato cojo"). La Cámara de Representantes votó el proyecto de ley el 29 de noviembre de 1994 y el Senado el 1 de diciembre de 1994. El nuevo Congreso se constituiría el siguiente mes de enero.

## Apéndice 2.1. Cobertura de temas del sistema multilateral de comercio en diferentes regímenes jurídicos

	<b>Carta de La Habana (1947)</b>	<b>GATT (1947)</b>	<b>Acuerdos de la Ronda Uruguay (1994)</b>
<b>Disposiciones que son semejantes o idénticas en los tres regímenes</b>			
Trato NMF	Se exige a todos los Miembros un trato NMF incondicional, pero están protegidos algunos acuerdos preferenciales (artículo 16).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo I).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Trato nacional	Se exige un trato nacional en materia de tributación y reglamentación interiores (artículo 18).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo III).	Trasladada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Aranceles	Cada Miembro, a petición de otro, está obligado a entablar negociaciones bilaterales destinadas a reducir los aranceles producto por producto (artículo 17).	Primero anexas listas de concesiones (artículo II); el artículo XVIIIbis es igual al artículo citado de la Carta de La Habana.	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Restricciones cuantitativas	Las restricciones cuantitativas están generalmente prohibidas, con algunas excepciones (artículo 20) y ninguna restricción puede ser discriminatoria (artículo 22).	Igual que en la Carta de La Habana (artículos XI y XIII).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Disposiciones en materia de cambio	La OIC coopera con el FMI en cuestiones de cambio y otras cuestiones conexas (artículo 24).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XV).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Empresas comerciales del Estado	Las empresas comerciales del Estado deben recibir un trato no discriminatorio (artículo 29), y las disciplinas afectarán también a los organismos de comercialización (artículo 30), los monopolios de exportación o importación (artículo 31) y la liquidación de existencias acumuladas para fines no comerciales (artículo 32).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XVII).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Libertad de tránsito	Los Miembros asegurarán la libertad de tránsito de todas las mercancías de todos los demás Miembros (artículo 33); se adoptan unas disposiciones especiales para las medidas que afecten al tráfico fronterizo (artículo 43).	Igual que en la Carta de La Habana (artículos V y XXIV).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Excepciones generales	Los Miembros, bajo ciertas condiciones, pueden establecer excepciones en favor de medidas relativas a la vida y la seguridad de las personas y los animales, etc. (artículo 45).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XX).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Excepciones relativas a la seguridad	Se establece una excepción en favor de las medidas que un Miembro adopte para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad (artículo 99).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XXI).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.
Acuerdos comerciales regionales	Las uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio están permitidos con sujeción a disciplinas (artículo 44).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XXIV).	Traspasada del GATT de 1947 a la OMC a través del GATT de 1994.

	<b>Carta de La Habana (1947)</b>	<b>GATT (1947)</b>	<b>Acuerdos de la Ronda Uruguay (1994)</b>
<b>Tanto la Carta de La Habana como la OMC tienen mayor alcance que el GATT de 1947</b>			
Inversión	Disposiciones para la promoción de la inversión y la liberalización negociada, así como medidas de salvaguardia de las inversiones (artículo 12).	—	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio; compromisos con respecto al modo 3 del AGCS.
Contratación pública	Las empresas estatales actuarán de forma compatible con los principios generales de trato no discriminatorio (artículo 29).	—	Acuerdo sobre Contratación Pública.
Transparencia	Los Miembros publicarán las leyes, los reglamentos, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas con prontitud (artículo 38) y comunicarán a la OIC estadísticas y otra información (artículo 39).	El artículo X del GATT es igual al artículo 38 de la Carta de La Habana; no hay equivalente al artículo 39.	Decisión sobre los procedimientos de notificación, así como las disposiciones sobre transparencia de numerosos Acuerdos de la OMC.
Desarrollo económico	En el capítulo III se prevén diversas formas de medidas nacionales y de cooperación internacional para promover el desarrollo económico, entre ellas, la promoción de la inversión extranjera, la ayuda gubernamental, la imposición de "una medida de protección no discriminatoria que afecte las importaciones" para promover el establecimiento, el desarrollo o la reconstrucción de determinada industria y las preferencias comerciales para los países en desarrollo.	El artículo XVIII del GATT tiene un alcance mucho menor que el del capítulo III de la Carta de La Habana; el GATT de 1947 fue enmendado en 1965 añadiéndose una Parte IV nueva, referente a los países en desarrollo.	Decisión relativa a las Medidas en Favor de los Países Menos Adelantados, así como las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado que figuran en numerosos Acuerdos de la OMC.
Balanza de pagos	Los Miembros pueden adoptar medidas para eliminar desajustes en la balanza de pagos (artículo 4) y pueden imponer excepciones para proteger la balanza de pagos (artículo 21), poniéndose más excepciones para el período de posguerra (artículo 23).	El artículo XII del GATT es igual al artículo 21 de la Carta de La Habana; el artículo XIV del GATT tiene un alcance menor que el artículo 23 de la Carta de La Habana.	Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos.
<b>Disposiciones de la OMC que desarrollan considerablemente la Carta de La Habana y el GATT de 1947</b>			
Servicios audiovisuales	Se permiten las cuotas de exhibición de películas cinematográficas, siempre que estén sujetas a reducción negociada (artículo 19).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo IV).	Algunos Miembros han asumido compromisos con respecto a este sector en sus listas del AGCS.
Derechos antidumping y compensatorios	Se permite que los Miembros, dentro de límites específicos, impongan derechos antidumping y compensatorios (artículo 34).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo VI).	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, y Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
Salvaguardias	Los Miembros pueden suspender concesiones en caso de que se produzcan importaciones que causen daño (artículo 40).	Igual que en la Carta de La Habana (artículo XIX).	Acuerdo sobre Salvaguardias.

	<b>Carta de La Habana (1947)</b>	<b>GATT (1947)</b>	<b>Acuerdos de la Ronda Uruguay (1994)</b>
Indicaciones geográficas	"... Las designaciones de la nomenclatura arancelaria, basada en denominaciones geográficas o regionales distintivas, no deben emplearse en forma discriminatoria" (párrafo 6 del artículo 36), y "Los Miembros cooperarán ... a fin de impedir el empleo de nombres comerciales ... en detrimento de las denominaciones geográficas o regionales distintivas de los productos de un país Miembro y protegidas por las leyes de tal país" (párrafo 7 del artículo 37).	El párrafo 6 del artículo IX del GATT es igual al párrafo 7 del artículo 37 de la Carta de La Habana.	Artículos 22 a 24 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
<b>Disposiciones de la OMC que no se encuentran en la Carta de La Habana ni en el GATT de 1947</b>			
Agricultura	—	—	Acuerdo sobre la Agricultura y sus listas y Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
Derechos de propiedad intelectual	—	—	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Normas de origen	—	—	Acuerdo sobre Normas de Origen
Servicios	—	—	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
<b>Disposiciones de la Carta de La Habana que no se encuentran en el GATT de 1947 ni en la OMC</b>			
Empleo	Los Miembros cooperarán para promover el pleno empleo (artículos 2 y 3).	—	—
Inflación y deflación	Los Miembros podrán adoptar medidas destinadas a "proteger su economía contra los efectos de una presión inflacionista o deflacionista del exterior" (artículo 6).	—	—
Derechos laborales	"[C]ada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean aprobadas y factibles para hacer desaparecer [las condiciones inequitativas de trabajo] dentro de su territorio" (artículo 7).	—	—
Acuerdos sobre productos básicos	En el capítulo VI se prevé la negociación de convenios intergubernamentales sobre productos básicos para establecer precios y para otros fines, siempre que se respeten ciertas disciplinas.	—	—
Política de competencia	En el capítulo V se establecen disciplinas para las prácticas comerciales restrictivas, entre ellas, la obligación de cooperar con la OIC para evitar restricciones de la competencia.	—	—

*Nota:* En este resumen se han tomado en cuenta las cuestiones sustantivas y no de procedimiento. No abarca las disposiciones de estos acuerdos relativas a las normas que regulan la adopción de decisiones, la solución de diferencias, la estructura de la OIC y la OMC, etc. Obsérvese que cuando una disposición del GATT de 1947 se describe como "igual" a la disposición correspondiente de la Carta de La Habana, esto quiere decir que el alcance de los dos acuerdos es similar. En muchos casos, las diferencias de redacción de las disposiciones son pequeñas (por ejemplo, porque hacen referencia a "Miembros" y no a "partes contratantes") y en algunos casos los términos sustantivos de los dos acuerdos son distintos.