

RONDA URUGUAY DEL GATT: EVALUACION DE LOS RESULTADOS ALCANZADOS EN EL AREA INSTITUCIONAL

por
SERGIO ABREU

I. INTRODUCCION

La importancia del tema Institucional

Para los países de pequeña dimensión como Uruguay, el fortalecimiento de las normas y disciplinas internacionales constituye la principal garantía contra la aplicación de medidas unilaterales por parte de los países de mayor poder económico.

En consecuencia, el principal objetivo que tenían tanto nuestro país como el conjunto de los países en desarrollo en las negociaciones institucionales de la Ronda Uruguay, era el establecimiento de un sistema comercial fortalecido, basado en la prevalencia del multilateralismo y del derecho internacional, únicos garantes eficaces de los derechos de los países pequeños, sobre la práctica de aplicar medidas unilaterales utilizada por los países más poderosos.

Las negociaciones en el área institucional de la Ronda concluyeron con la adopción de dos textos que consagran adecuadamente dicho objetivo. Estos textos son el acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio, que será la nueva estructura institucional permanente que administrará el sistema comercial internacional.

Los resultados de las negociaciones en esta área representan por ello una ganancia importante tanto para el sistema internacional como para los países en desarrollo. Uruguay, en su calidad de pequeño país en desarrollo, se beneficiará de la existencia de este nuevo sistema, más transparente, más predecible y con mayores garantías jurídicas.

A continuación se describen a grandes rasgos los principales elementos de estos acuerdos.

II. ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO

2.1. Caracteres

2.1.1) En primer lugar, debe destacarse que la creación de esta nueva Organización permitirá que el sistema comercial internacional tenga a su

servicio una estructura institucional permanente para su administración, paralela a las instituciones financieras creadas por los acuerdos de Bretton Woods luego de la segunda guerra mundial. Se supera así la situación existente, en la cual el Acuerdo General (GATT 1947) es aplicado de forma provisional.

2.1.2) Los distintos Acuerdos resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay fueron negociados bajo la forma de un paquete global, en base al concepto de que los gobiernos adoptarían los resultados de la Ronda como un todo único e indivisible. El mecanismo jurídico-institucional por el cual se adopta este concepto del "compromiso único" es el Acuerdo que establece la OMC, ya que su ratificación entrañará automáticamente la aceptación de todos los resultados de la Ronda Uruguay, en todas las áreas de negociación.

2.1.3) En consecuencia, para ser Miembro de la OMC, cada país deberá aceptar vincularse por las disposiciones de ese acuerdo y por las disposiciones de todos los acuerdos multilaterales abarcados en el marco institucional común proporcionado por la OMC.

Estos "acuerdos abarcados" son el Acuerdo General modificado por la Ronda Uruguay (GATT 1994), todos los Acuerdos concertados bajo los auspicios del GATT y los demás Acuerdos y Decisiones Ministeriales resultantes de la Ronda Uruguay, en las tres áreas de bienes, servicios y propiedad intelectual.

2.1.4) Además de obligarse por los acuerdos anteriormente descritos, para ser Miembro de la OMC un país deberá presentar Listas de Concesiones y Compromisos en el sector de bienes (concesiones relativas a aranceles y medidas no arancelarias en el sector de productos industriales y compromisos en el sector de la agricultura) y Listas de Compromisos Específicos en el sector de servicios. Así como los acuerdos descritos en los numerales anteriores constituyen el resultado sustantivo en materia de normas de la Ronda, las listas de concesiones y compromisos constituirán el resultado sustantivo en materia de acceso a los mercados, sin duda el área más importante de estas negociaciones. En virtud de la cláusula de la nación más favorecida, estas concesiones se multilateralizarán al igual que en el régimen del GATT 1947.⁽¹⁾

2.2. Ambito de Acción

Es necesario precisar que la OMC administrará dos tipos de acuerdos, denominados acuerdos multilaterales o plurilaterales:

⁽¹⁾ Con relación a las antiguas listas de concesiones del GATT 1947, debe tenerse presente que el nuevo GATT 1994 es legalmente distinto al GATT 1947. Las viejas listas del GATT 1947 se anexarán al nuevo GATT 1994 pasando a formar parte de él junto con las nuevas listas negociadas en la Ronda Uruguay. Esta solución, fruto de la negociación, permitirá a los países que vayan ratificando el acuerdo de la OMC, retirarse del Acuerdo General de 1947 dejando así de estar vinculados por sus antiguas listas de concesiones, con aquellos países que todavía no hayan ratificado la nueva Organización.

2.2.1) Los Acuerdos Comerciales Multilaterales (ACM) forman parte integral del acuerdo OMC y vincularán a todos sus miembros.

En el anexo 1A del acuerdo OMC se incluyen los ACM sobre bienes, comprendiendo tanto al nuevo GATT 1994, los Acuerdos sobre Agricultura y Textiles, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y los nuevos códigos de normas en materias tan diversas como antidumping, subsidios, obstáculos técnicos al comercio, salvaguardias, obstáculos técnicos al comercio, etc.

Los otros dos ACM incluidos en los anexos 1B y 1C del acuerdo OMC son el Acuerdo sobre Servicios y el Acuerdo sobre aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

El conjunto de estos acuerdos constituye el resultado sustantivo en materia de normas que surge de la Ronda Uruguay, que regirá las relaciones comerciales entre los países.

De estos acuerdos surgirán nuevos derechos, pero también nuevas obligaciones para el Uruguay, al igual que para todos los demás participantes de la Ronda. Nuestro país pasará a ser parte de Códigos de normas comerciales de los cuales no era parte contratante en el pasado. Al ratificar la OMC, asumirá la obligación de respetar una nueva legislación internacional comercial que por la amplitud de los temas abarcados y por su complejidad puede ser calificado de un orden jurídico internacional completo en materia comercial. A nivel nacional, el respeto de estas nuevas obligaciones internacionales requerirá una importante tarea tanto legislativa como de regulación administrativa que adecue el sistema jurídico y administrativo nacional a las nuevas obligaciones internacionales asumidas.

2.2.2) El segundo tipo de acuerdos anexados a la OMC son los Acuerdos Comerciales Plurilaterales (ACP), incorporados en el anexo 4, que si bien son parte del acuerdo OMC y serán administrados por ella, serán vinculantes únicamente para los miembros que los hayan aceptado. Uruguay es miembro de dos ACP, a saber el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos y el Acuerdo de Carne Bovina. Los otros dos ACP incluidos en el anexo 4, de los cuales Uruguay no es signatario, son el Acuerdo sobre el comercio de Aeronaves Civiles, y el Acuerdo sobre Compras del Sector Público.

2.2.3) En los anexos 2 y 3 del acuerdo OMC, se incorporan el Entendimiento sobre un Sistema Integrado de Solución de Diferencias y el Mecanismo de Revisión de las Políticas Comerciales. Ambos serán vinculantes para todos los Miembros de la nueva organización.

2.3. Funciones

Las principales funciones de la OMC tienen relación con su carácter de marco para la aplicación, administración y funcionamiento del propio acuerdo OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

Será, además, el foro para las futuras negociaciones comerciales multilaterales entre sus miembros.

Una función esencial será la de administrar, a través del Organismo de Solución de Diferencias, el nuevo Entendimiento sobre un sistema integrado de solución de diferencias, por lo que será el foro para la solución multilateral de disputas comerciales entre sus Miembros, mecanismo legítimo dirigido a desalentar el recurso a medidas unilaterales.

Asimismo, la OMC administrará el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales adoptado en la Ronda, que se traducirá en un aumento de la transparencia de las políticas comerciales nacionales de sus miembros.

Finalmente, en tanto que organización paralela a las de Bretton Woods, la OMC cooperará con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

2.4. Estructura institucional y toma de decisiones

La estructura de la OMC refleja su calidad de instrumento jurídico dirigido a administrar un paquete global. Sus órganos de mayor jerarquía, la Conferencia Ministerial y el Consejo General, tendrán competencia sobre todas las áreas cubiertas por la OMC.

De la misma manera, cuando el Consejo General actúe como Organismo de Solución de Diferencias o como Organismo de Examen de las Políticas Comerciales, se ocupará de la totalidad de las cuestiones comerciales abarcadas por la OMC, en las tres áreas de bienes, servicios y propiedad intelectual.

Por debajo de estos órganos, existirán tres Consejos Especiales que supervisarán periódicamente cada una de las tres áreas del comercio en mercancías, servicios y propiedad intelectual, y diversos comités.

El acuerdo OMC contiene normas detalladas que regularán la forma en que serán adoptadas las decisiones, las interpretaciones, las enmiendas y las exenciones. Las diversas soluciones adoptadas en estos temas, fruto de la negociación, son equilibradas y contemplan las preocupaciones de los países en desarrollo en la materia.⁽²⁾

⁽²⁾ Por ejemplo, en materia de no aplicación, en la negociación se logró evitar que el instituto fuera utilizado como un arma de presión de los países más fuertes contra los países en desarrollo en la etapa final de las negociaciones. Se establecieron soluciones que preservan los derechos adquiridos por un país al cual se le aplicaba el GATT 47, a que le sea aplicado el acuerdo OMC, en particular las listas de concesiones en bienes.

También en materia de trato especial y diferenciado, el acuerdo OMC contiene algunas disposiciones especiales para los países menos adelantados, que flexibiliza la exigencia de presentación de listas por parte de estos países. Para los países en desarrollo en general, el preámbulo de la OMC reconoce que será necesario realizar esfuerzos positivos a fin de lograr que esos países obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a sus necesidades de desarrollo económico.

III. ENTENDIMIENTO SOBRE UN SISTEMA INTEGRADO DE SOLUCION DE DIFERENCIAS

La existencia de un sistema de solución de diferencias eficaz que asegure a los países el ejercicio de sus derechos en forma igualitaria, con independencia de sus diferencias de poder económico, es esencial para el sistema comercial multilateral.

Por esta razón, el objetivo perseguido por Uruguay en estas negociaciones era el fortalecimiento del actual mecanismo de solución de diferencias del GATT, en dos sentidos: en cuanto a la eficacia en su funcionamiento, y en el carácter verdaderamente vinculante de sus decisiones para las partes en disputa.

3.1. Principios Rectores del Entendimiento

Se considera que el Entendimiento sobre un sistema integrado de solución de diferencias producto de la Ronda Uruguay es una importante mejora sobre el mecanismo actual. El fortalecimiento de este nuevo sistema se debe fundamentalmente a la incorporación del concepto de "automaticidad" que guía todo el procedimiento.

Esta automaticidad implica que el establecimiento, el mandato, la composición y la adopción de decisiones de los Grupos Especiales ya no dependerán del consentimiento de las partes en el litigio. Sintéticamente, el procedimiento se inicia, se desarrolla y concluye sin posibilidad de que una de las partes en disputa lo bloquee, ya que para hacerlo se exige que el conjunto de los miembros de la OMC representados en el Organismo de Solución de Diferencias se pronuncie por consenso en contra. Para países como Uruguay, esta automaticidad en los procedimientos representará una garantía importante para la protección de sus derechos. Si bien no es posible excluir que una potencia comercial imponga en los hechos a un país pequeño medidas o sanciones comerciales unilaterales, ese país poderoso no podrá evitar que la ilegitimidad de su acción sea examinada y declarada en el marco de un proceso de solución de diferencias administrado multilateralmente y vinculante en términos jurídicos.

Otra mejora de este nuevo sistema con respecto al sistema del GATT 1947 se encuentra en la globalidad de su cobertura. El Entendimiento establece un sistema "integrado" que hace extensivo el alcance del mecanismo a la totalidad de los acuerdos abarcados por la OMC, superando la fragmentación actual en la que coexisten procedimientos de solución de diferencias distintos en el Acuerdo General y en los Acuerdos o Códigos resultantes de la Ronda Tokio. Los miembros de la OMC podrán en consecuencia fundar sus reclamaciones en cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales

anexados al acuerdo OMC, así como en los derechos y obligaciones contenidos en el propio Entendimiento y en el Acuerdo OMC.

3.2. Descripción de los procedimientos

El Entendimiento destaca la importancia de las consultas, con las cuales se inicia el procedimiento, y de otros mecanismos amistosos de solución de diferencias, ya que las partes pueden ponerse de acuerdo en recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación y el arbitraje.

Ante una solicitud de consultas, el Miembro que la recibe debe enablarlas en un plazo de 30 días. Si luego de 60 días desde la solicitud de consultas las partes no se han puesto de acuerdo, la parte reclamante puede solicitar el establecimiento de un Grupo Especial (Panel). Si las consultas son denegadas, la parte reclamante puede proceder directamente a solicitar el establecimiento del Grupo Especial.

El Organismo de Solución de Diferencias (OSD) debe establecer el Grupo Especial a más tardar en la reunión siguiente a aquella en la que recibió la solicitud, a no ser que por consenso el OSD decida lo contrario (automaticidad).

El Entendimiento establece normas concretas y plazos para decidir el mandato y la composición de los Grupos Especiales, de forma tal que se evita que la falta de consentimiento de una de las partes en la disputa demore indebidamente los procedimientos.

El procedimiento de los Grupos Especiales ha sido establecido con detalle en el Entendimiento. En principio, el Grupo Especial deberá concluir sus trabajos en un plazo máximo de 6 meses. En casos de urgencia, incluidos aquellos en que se encuentran involucrados bienes perecederos, el plazo máximo puede ser reducido a 3 meses. También existirán plazos más cortos de la decisión de 1966 (ver punto 6 infra).

El Organismo de Solución de Diferencias deberá adoptar los Informes de los Grupos Especiales dentro de los 60 días siguientes a su distribución de los Estados Miembros, a no ser que el OSD decida por consenso no adoptarlos (automaticidad), o que una de las partes en la disputa decida apelar.

La posibilidad de recurrir ante un Organismo de Apelación es otra novedad importante incluida en este Entendimiento. Este órgano sólo entenderá en cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y deberá expedirse en un máximo de 60 días contados desde la fecha en que se notifica la decisión de apelar. En un plazo máximo de 30 días el OSD debe adoptar el informe del órgano de apelación salvo que por consenso decida no adoptarlo (automaticidad).

Una vez adoptados los informes de los Grupos Especiales o del Organismo de Apelación, la parte afectada notificará sus intenciones de aplicación de las recomendaciones efectuadas. Si no es posible cumplirlas inmediatamente, la parte afectada podrá disponer de un plazo prudencial fijado por las partes de común acuerdo o por arbitraje. El Organismo de Solución de Diferencias someterá en todo caso a vigilancia regular la aplicación de las recomendaciones hasta que la cuestión se resuelva.

El Entendimiento establece que ni la compensación ni la suspensión de concesiones son preferibles a la completa implementación de la recomendación del grupo especial en el sentido de poner la medida nacional en conformidad con las disposiciones de los acuerdos cubiertos. Esta disposición consagra la posición de los países en desarrollo, que por su menor poder relativo no pueden adoptar represalias con la misma eficacia que los países desarrollados.

Para los casos en que las recomendaciones del grupo especial no sean aplicadas, las partes entablarán negociaciones para llegar a un acuerdo sobre una compensación mutuamente aceptable. Si no es posible llegar a ese acuerdo, el OSD autorizará la suspensión de concesiones u otras obligaciones de la parte afectada.

En el tema de la suspensión de concesiones, el Entendimiento introduce una posibilidad nueva, que ha sido en general evaluada negativamente por los países en desarrollo, a saber la posibilidad de realizar represalias en forma cruzada, si bien se logró someterlas a un procedimiento estricto que brinda ciertas garantías. En efecto, en principio deben suspenderse concesiones en el mismo acuerdo y en el mismo sector de que se trate en el caso sometido al Grupo Especial. Pero si ello fuera impracticable o ineficaz, el OSD podrá autorizar la suspensión de concesiones en otro sector u acuerdo.

Las partes pueden recurrir al arbitraje para determinar tanto si los procedimientos exigidos en el Entendimiento para la suspensión de concesiones han sido respetados, como para fijar el nivel de la suspensión de concesiones.

3.3. Beneficios especiales para países en desarrollo

El objetivo de lograr un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo contenido en el Mandato de Punta del Este se ha extendido al área de la solución de diferencias. En el Entendimiento, se ha incluido una antigua Decisión adoptada por las Partes Contratantes del GATT por la cual si la parte reclamante es un país en desarrollo, podrá recurrir a los buenos oficios del Director General o ser beneficiado con un procedimiento de solución de diferencias con plazos más breves.

Existen otras disposiciones que establecen condiciones más ventajosas para los países en desarrollo, a saber:

a) Consultas: Durante las consultas, los miembros deberán prestar especial atención a los problemas e intereses de los países en desarrollo.

b) Composición de los Grupos Especiales: Se asegura que en el Grupo Especial, integrado por tres personas, participará, si el país en desarrollo parte de la disputa así lo solicita, por lo menos un integrante que sea nacional de un país en desarrollo miembro.

c) Procedimiento de los Grupos Especiales: En el marco de consultas relativas a medidas adoptadas por un país en desarrollo, podrán ampliarse los plazos y brindar el tiempo necesario para que el país en desarrollo prepare y brinde sus alegaciones.

Asimismo, cuando una de las partes de la disputa sea un país en desarrollo, el informe del Grupo Especial deberá precisar explícitamente de qué forma se han tenido en cuenta las disposiciones sobre trato especial y diferenciado que hayan sido alegadas por dicho país.

d) Vigilancia: Al someter a vigilancia la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas, se prestará especial atención a las cuestiones que afecten los intereses de los países en desarrollo.

Asimismo, cuando la parte reclamante es un país en desarrollo, el Órgano de Solución de Diferencias considerará qué otras disposiciones (además del mecanismo normal de vigilancia) podrían adoptarse, teniendo en cuenta no sólo el comercio afectado por las medidas objeto de la reclamación sino también su repercusión en la economía del país en desarrollo concernido.