

# FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO

Nº 11 /2005

## **BATALLAS EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO CRÍTICAS Y RÉPLICAS CONTEMPORÁNEAS EN TORNO A LA OMC**

*David Enríquez  
Representante del Gobierno Mexicano (SCT) ante la OMI<sup>1</sup>*

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO HISTÓRICO. III. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA. IV. PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO. V. FUNCIÓN SUSTANTIVA. VI. CRÍTICA GENERAL A LAS FUNCIONES DE LA OMC. VII. REACCIÓN A LAS CRÍTICAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO SUSTENTABLE. VIII. CONCLUSIONES.**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El sistema multilateral de comercio, estructurado hoy en día mediante la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene por misión lograr la más amplia liberalización del comercio de bienes y servicios a nivel global. Desde su operación precedente, a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y particularmente a lo largo de las últimas dos décadas, el sistema ha sido objeto de múltiples críticas. En general, se ha cuestionado la falta de voluntad política e instrumentación jurídica por llevar a cabo su función, tomando en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil. En un estudio reciente, hemos tratado de sistematizar estas preocupaciones en tres categorías: la axiológica, la jurídico-humanista y la de desarrollo sustentable<sup>2</sup>.

En la primera, hemos entendido valores internacionalmente aceptados, como la justicia y la equidad, que deben nutrir la función de los organismos internacionales. En la perspectiva jurídico-humanista hemos incluido la necesidad de usar como marco de referencia, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en general, así como consideraciones relevantes sobre cuestiones de género, en particular. La perspectiva de desarrollo sustentable incluye obligaciones de índole ambiental y de financiamiento para el desarrollo.

En este contexto, de los muy variados ámbitos del Derecho internacional económico (DIE), en este artículo hemos seleccionado el sistema multilateral de comercio con el objeto de analizar las funciones contemporáneas de la institución que lo encarna: la OMC. A partir de ello, revisamos las críticas que la sociedad civil – principalmente ONGs y académicos- argumenta en su contra, así como las réplicas y estrategias que la institución ha implementado a partir de dichos cuestionamientos. Con este ejercicio dialéctico, nutrido además, por diversas consideraciones historiográficas e institucionales, ofrecemos también algunos elementos básicos, para valorar el estado del debate y las tendencias en la evolución del sistema en el siglo XXI.

<sup>1</sup> El contenido del presente artículo es responsabilidad exclusiva de su autor; por lo tanto, no debe ser entendido como la posición oficial del gobierno mexicano.

<sup>2</sup> ENRIQUEZ, D.; Derecho internacional económico. Apuntes para una crítica contemporánea. Anuario de Derecho Internacional, UNAM, Ciudad de México, México, 2005.

Valga puntualizar también que la perspectiva desde la cual intentamos aquí analizar las críticas, réplicas y estrategias de la OMC es exclusivamente la ambiental. Como hilo conductor de este ejercicio, buscamos destacar que, en nuestra opinión, los Estados Partes de tratados internacionales en materia ambiental, están obligados a ser consecuentes con dichos instrumentos en las negociaciones y acuerdos comerciales que concluyan en el ámbito de la OMC. Una conducta contraria acarrea naturalmente su responsabilidad internacional.

Por otra parte, si bien desde luego la OMC no es sujeto contratante de dicha categoría de tratados, en nuestra opinión, esta institución tiene un deber de respeto a ciertos contenidos normativos esenciales de aquellos. En efecto, algunas de las obligaciones incluidas en esa categoría de instrumentos internacionales, trascienden al mero ámbito del tratado entre Estados Contratantes, para considerarse en costumbre internacional, como fuente de DIP, con las consecuencias de respeto que esto implica, incluso para una organización como la OMC.

Con estas consideraciones introductorias, entremos pues en materia. Como explica R. Tamames, en la economía de mercado, el arancel aduanero es la principal figura de regulación del comercio exterior. Bajo cualquiera de sus dos tipos impositivos básicos –sobre el valor de las mercancías o por el monto de unidad de peso o medida- el arancel grava los productos extranjeros en el momento de su entrada en el mercado nacional, a través de la administración aduanal de cada país. El arancel tiene entonces la habilidad de ser un mecanismo de protección al reservar para el mercado nacional los productos domésticos, mediante un arancel alto a la importación; o bien una herramienta de librecambio, que favorezca la entrada de mercancías extranjeras mediante un arancel bajo o nulo<sup>3</sup>.

El arancel suele, además, ser una medida –relativa- de la competitividad de los sectores económicos de cada país. En este sentido, cuando un cierto sector es suficientemente competitivo en el mercado nacional, no es necesario protegerlo mediante aranceles elevados. La baja competitividad genera una reacción gubernamental inversa. De hecho, la mayoría de los países en desarrollo –México incluido- optaron por desarrollar su industria a través del mantenimiento de aranceles altos, de modo que sus mercados internos no resultaran tan lucrativos para los productos extranjeros. A este modelo de desarrollo se le conoció como de sustitución de importaciones.

Los niveles arancelarios altos, sin embargo, no son la única estrategia que los gobiernos pueden utilizar para obstaculizar las importaciones de mercancías extranjeras y con ello proteger a sus productores nacionales. Las llamadas barreras no arancelarias cubren cualquier otro tipo de restricción al comercio internacional; y van desde cupos globales hasta normas de etiquetado, por citar solo dos de un largo catálogo.

---

<sup>3</sup> TAMAMES, R.; Estructura Económica Internacional, Editorial Alianza, Madrid, España, 2003, p. 153 y ss. V. ROLL, E.; Historia de las Doctrinas Económicas, Editorial FCE, Ciudad de México, México, 1958, p. 80 y ss.; JONES, J.; The fifteen weeks, Editorial Virgin Press, Nueva York, EE.UU., 1956, p. 47 y ss.

Por otra parte, también existen conductas de los gobiernos –y de las propias empresas- hacia las exportaciones, con el fin de hacerlas más competitivas por razón de precio en los mercados externos por conquistar. Surgen así nuevas distorsiones del mercado, conocidas como prácticas ilícitas de comercio exterior, como el *dumping* o el uso de subvenciones prohibidas.

En este contexto, si bien los aranceles altos y las barreras no arancelarias pueden moderarse o eliminarse de modo bilateral o regional; es claramente más efectivo y eficiente hacerlo de modo global, a través de una institución supranacional que además de regular la apertura comercial internacional esté facultada para resolver conflictos comerciales entre los países. Esta es pues la razón de ser básica de la OMC, institución que ahora estudiaremos<sup>4</sup>.

Desde luego, nadie peca hoy en día de iluso al creer que las consideraciones sobre el comercio mundial son así de claras. En él, como veremos, hay todo tipo de incidencias, juegos de poder y dobles estándares de conducta. Con ello, ofreceremos primero una aproximación al contexto histórico, la estructura y funciones a lo largo de la institucionalización del Sistema Bretton Woods y las distintas rondas de negociaciones del GATT y la OMC; para en un segundo momento delinear las críticas generales desde la perspectiva del desarrollo sustentable, analizar la reacción de la institución a estas críticas y finalmente, formular algunas anotaciones finales sobre su tendencia.

## II. CONTEXTO HISTÓRICO.

### 1. Consideraciones generales sobre el sistema Bretton Woods

Hace más de sesenta años en Bretton Woods, New Hampshire, EE.UU., los delegados de cuarenta y cuatro países llegaron a un acuerdo sobre el marco institucional que la cooperación económica habría de seguir tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Para bien o para mal, de la Conferencia Monetaria y Financiera de la ONU reunida en Bretton Woods surgieron los cimientos de los ámbitos financiero y de desarrollo –así como, posteriormente el comercial- que conforman la columna vertebral del DIE<sup>5</sup>.

Si bien la economía internacional ha cambiado substancialmente desde la conferencia en New Hampshire, instituciones globales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OMC –entre otras- no podrían ser entendidas hoy, sin el

---

<sup>4</sup> V. ANDRIAMANAJARA, S.; On the size and number of preferential trading arrangements, *Journal of International Trade & Economic Development*, V. 11 (3) 2002, p. 279 y ss.; PRUSA, T. y SKEATH, S., The economic and strategic motives for antidumping filings, NBER Working Papers, 8424, NBER, 2001; BRANDER, J.; A reciprocal dumping model of international trade, *Journal of International Economics*, V. 15, No. 3, 1983, p. 313 y ss.

<sup>5</sup> V. en general: BWC; Bretton Woods: looking to the future, Comisión Report, Staff Review and Background Papers, NH, EE.UU, 1994; UL HAQ, M. y otros; The UN and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the 21<sup>st</sup> century, St. Martin's Press, Nueva York, EE.UU.

---

complejo entorno conceptual y práctico debatido en ese entonces. Así, antes de profundizar en cada uno de los ámbitos del DIE, nos parece oportuno recordar la muy importante referencia histórica que Bretton Woods significa para el DIE contemporáneo.

Desde nuestra perspectiva, la Conferencia de Bretton Woods de 1944 tiene dos grandes significados: representa por una parte, la cúspide conceptual de un proceso intelectual por institucionalizar ciertos factores clave de la economía mundial; y por la otra, el arranque –con un alto nivel de control de EE.UU. y otros países desarrollados– a distinta velocidad, de los acuerdos sobre el sistema económico alcanzados durante la posguerra. En estos párrafos trataremos de centrarnos en el primer significado; para más tarde adentrarnos en la crítica y réplicas en torno a las funciones contemporáneas de la OMC.

Como explica H. Singer, aunque los orígenes del Bretton Woods suelen remontarse a Londres en 1942, con la elaboración y presentación por J. Keynes de sus estudios sobre reconstrucción europea, lo cierto es que para contar una perspectiva histórica más certera, conviene dar unos pasos más hacia atrás y centrarse a inicios de la década de los treinta.

Como es hoy evidente, la Gran Depresión iniciada en 1929 demostró que ante la ausencia de instrumentos multilaterales e instituciones internacionales, el sistema económico se enfrentaba al peligro de degenerar en aislacionismos y nacionalismos. La Conferencia Económica Mundial de 1931 fue el primer esfuerzo por crear un nuevo orden económico internacional, que pudiese prevenir tal situación<sup>6</sup>.

Aunque la Conferencia de 1931 resultó un fracaso por su falta de consistencia y compromiso, su espíritu reafirmó la convicción del economista J. Keynes en diseñar los mecanismos necesarios para nunca más volver a las condiciones de los años treinta, que no solo produjeron un enorme desempleo y una lacerante miseria, sino que, peor aún, dieron lugar a la construcción del nazismo, y con él, a la guerra de mayor escala de la historia de la humanidad<sup>7</sup>.

En efecto, la circunstancia histórica que formalmente detonó los influyentes reportes de J. Keynes –y que más tarde culminarían en la negociación de Bretton Woods– fue la honda preocupación del gobierno británico, cuando el Ministro de Economía del Gobierno Nazi proclamó en 1940 un nuevo orden unificado a partir del supuesto liderazgo alemán.

Ante esa real amenaza, y a petición del Ministerio de Información del Reino Unido, la misión de Keynes consistía en preparar la defensa conceptual para desacreditar los contenidos económicos de este anunciado orden económico nazi. Sin

---

<sup>6</sup> SINGER, H.; en UL, M. y otros; *The UN and the Bretton Woods institutions*, Editorial SMP, NY, EE.UU., 2001, p. 17.

<sup>7</sup> V. en general: KEYNES, J.; *The Collected Writings*. Editorial MacMillan, Londres, Reino Unido, 1971; PRESBICH, R.; *Introducción a Keynes*, FCE, Ciudad de México, México, 1956; KLEIN, R.; *The Keynesian Revolution*, Editorial MacMillan, Londres, Reino Unido, 1968; PIGOU, A.; *Capitalismo y Socialismo comparados*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1968; SACRISTÁN, A.; *Keynes ante la Crisis Mundial de los Ochenta*, Editorial Siglo XXI, Ciudad de México, México, 1985.

embargo, Keynes fue mucho más allá de la solicitud británica, y articuló así los elementos clave de lo que intentaba ser un auténtico nuevo sistema económico internacional; cuyos resultados, pueden ser *solo parcialmente* vistos en la negociación y los resultados de la Conferencia de Bretton Woods de 1944; y que hoy conforman la materia nuclear del DIE. En estas líneas no profundizaremos en los procedimientos de la Conferencia, sino en los pilares conceptuales que mediante ella intentaron ser instrumentados.

## 2. El pensamiento keynesiano en el Sistema Bretton Woods

La propuesta de Keynes para nunca más generar un ambiente crítico como el de la década de los treinta, estaba fundamentada en su –posteriormente controvertida– persuasión por lograr un estadio económico permanente de empleo total a través de una política gubernamental activa que fomentara el crecimiento de la economía mundial. La propuesta, hecha pública integralmente en 1942, bajo la forma de un conjunto de memorandos económicos –que a su vez se relacionaban con estudios académicos previos–, se sostenía en lo que hoy podemos recapitular como cuatro columnas estructurales.

En este contexto como veremos, la primera columna representa el proyecto general del sistema económico a establecer, mientras que las otras tres pretenden concretar los rasgos institucionales de aquél. Así, tenemos: (i) la sistematización de la gestión global de los asuntos monetarios y financieros macroeconómicos; (ii) la institucionalización de los fondos mediante lo que hoy conocemos como el BM y el FMI; (iii) la institucionalización de mecanismos para la estabilización de precios de ciertos insumos básicos de uso global, que tras cierto tiempo y muchas adecuaciones, se convertiría en la actual OMC; y (iii) la institucionalización de la asistencia y la cooperación técnica, mediante lo que más tarde aparecería como el PNUD<sup>8</sup>.

La sistematización de la gestión global de los asuntos monetarios y financieros en la macroeconomía –como primer pilar– contenía a su vez un par de elementos integradores. El primero consistía en dar forma a un verdadero banco central mundial que mantuviera el equilibrio del empleo total con crecimiento económico, y que proveyera de la liquidez requerida para ese objeto, mediante el suministro de una moneda mundial unificada –los *bancors*–.

El propósito básico se centraba en financiar a las naciones cuya balanza de pagos fuese deficitaria en virtud de haber generado el empleo neto adicional en el resto del mundo<sup>9</sup>. El segundo elemento se basaba en la constitución de un fondo

---

<sup>8</sup> V. UL HAQ, M.; The vision and the reality, en The UN and the Bretton Woods, op cit., p. 26.

<sup>9</sup> Si bien no es el objeto de nuestro trabajo explicar con detalle la teoría económica keynesiana, debe tenerse en cuenta que en ella, y por consecuencia en su propuesta, los países que gozaran de un superávit en su balanza de pagos por “exportar” desempleo al resto del mundo, deberían pagar un impuesto de un 1% sobre tal superávit. El impuesto sería utilizado por el banco en parte para financiar los déficits, en parte para financiar ciertos mercados de productos básicos de uso internacional, y en parte para incentivar a los países superavitarios para reducir sus superávits mediante la aplicación de políticas económicas más expansivas. La idea del crecimiento con empleo total sería desarrollada a partir de Keynes por Harrod y Domar.

---

financiero internacional que como contrapeso operativo, tuviera una serie de requerimientos crediticios de orden macroeconómico.

A pesar de que Keynes propuso originalmente un fondo realmente robusto – equivalente a la mitad de las importaciones mundiales de un año- y un régimen de condicionalidad moderado; resulta interesante caer en cuenta que, a la fecha, el FMI redondea el 2% de lo inicialmente pensado y los requerimientos crediticios, como veremos son estrictos y en ocasiones, violatorios de obligaciones internacionales en otras materias.

A partir de la sistematización para administrar los asuntos monetarios y financieros, el segundo pilar diseñado por Keynes consistió en lograr la institucionalización efectiva de recursos. El primer paso en esta idea, consistió en el Fondo de Reconstrucción Europeo; el cual hacia 1942 había ya evolucionado hacia un mecanismo de inversión y reconstrucción más general.

A raíz del Plan Marshall; de una serie de créditos a gran escala de EE.UU. al Reino Unido y otros países europeos; así como de una serie de circunstancias económicas relativamente positivas de otros países potencialmente acreditados – principalmente latinoamericanos-, la institucionalización de los recursos trascendió los aspectos propios de la reconstrucción europea, y se concretó a través del FMI y del BM.

La tercera columna responde al reiterado interés de Keynes en lograr la estabilización de los precios de ciertos productos e insumos básicos de uso internacional. Originalmente, la propuesta incluía la creación de una moneda mundial que no estuviera basada en el dólar, el oro, el sugerido *bancor* o los derechos especiales de giro, sino en el precio promedio de treinta mercancías básicas (incluidas el petróleo y el oro).

La porción del pensamiento económico de Keynes que trascendió como propuesta efectiva en este renglón fue la constitución de la llamada Organización Internacional del Comercio (OIC), cuyos objetivos serían la estabilización de precios mediante acuerdos comerciales sobre ciertos productos, intervención directa en los mercados y reservas de contención de productos específicos. La OIC, sin embargo, no vio nunca la luz, en buena medida por circunstancias políticas de EE.UU., que generaron un fuerte cuestionamiento en ese país a la viabilidad de la ONU y las organizaciones internacionales en general<sup>10</sup>.

En este contexto, como acertadamente apunta H. Singer, el Sistema del Bretton Woods estaba incompleto desde su inicio, a falta de su tercera columna largamente proyectada. En nuestra opinión, aunado a lo anterior, habría que señalar que si bien es cierto que técnicamente el GATT no pudo llenar ese espacio vacante,

---

<sup>10</sup> Tras estudiar los factores que contribuyeron a la Gran Depresión iniciada en 1929, Keynes concluyó que era imperativo establecer un mecanismo efectivo que pudiera evitar un nuevo colapso en el precio de las mercancías; a partir ello acuñó este tercer pilar de su propuesta. La inquietud del autor puede verse, sin embargo, reflejada desde varios años antes. V. KEYNES, J.; The policy of Government Storage of Food Stuffs and Raw Materials, The Economic Journal, Londres, 1938.

---

simplemente por no tener funciones relativas a la estabilización de precios o regulación de mercados, también lo es que la actual OMC parece haber favorecido efectivamente la ordenación de ciertos mercados. Con ello, en medio de controversias y críticas desde distintas perspectivas, parece también estar contribuyendo a la actual estabilidad de los precios objeto de sus bienes regulados, mediante mecanismos de liberalización y resolución de conflictos comerciales entre Estados Miembros<sup>11</sup>.

El cuarto y último pilar de la propuesta de J. Keynes para la creación de un nuevo sistema económico mundial consistió en un fondo internacional para el desarrollo. La idea original era que este fondo fuese administrado en su totalidad por la ONU, a través de lo que se denominaría Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico.

Sin embargo, al igual que la OIC, el fondo estuvo desde su inicio condenado al fracaso por la hostilidad estadounidense a los organismos internacionales, principalmente durante la década de los cincuenta. Con ello, desde inicios de los sesenta, la ONU mantuvo solamente una porción poco significativa de los recursos financieros para el desarrollo económico y la asistencia social en materia alimenticia, a través de lo que hoy conocemos como el PNUD y la FAO.

Como podrá advertirse hasta aquí, la congruencia en la articulación económica –se esté o no de acuerdo con ella- y las buenas intenciones de J. Keynes y otros especialistas por crear un sistema económico fuerte y solidario no fueron suficientes. Más todavía, casi dos décadas de ensayos por institucionalizar la economía mundial con un rostro humano no parecen haber arribado al mejor puerto gracias a la dinámica de las relaciones internacionales.

En este sentido, como en este y otros trabajos buscamos demostrar al analizar algunas de las instituciones del DIE, es claro que el Bretton Woods generó dos clases de instituciones –las duras y las débiles-, entendiéndolo al BM, al FMI y a la OMC en las primeras y al UNDP y entidades técnicas relacionadas a él, en la segunda clase<sup>12</sup>.

Las primeras, son titulares de instrumentos de *hard law* y de los recursos financieros públicos de disposición internacional, más cuantiosos del mundo. Las segundas en cambio, son entidades propias del *soft law* y, a pesar de sus mayúsculos requerimientos de capital para aliviar la pobreza en el mundo, reciben solo una mínima porción de recursos internacionales. Una de las ironías sobre esta dicotomía es que, unas y otras tienen cierto nivel de adscripción al Sistema de la ONU de acuerdo a sus tratados constitutivos e instrumentos fundacionales relacionados.

En la práctica como veremos, las primeras –de modo especial el BM y el FMI- han sido diseñadas de tal modo, que solamente ciertos países desarrollados –principalmente EE.UU.- están facultados para decidir su destino; y con él, el de

---

<sup>11</sup> SINGER, H.; op cit., p. 22.

<sup>12</sup> V. SINGER, H.; The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N., en MEIER, G. y DUDLEY, S.; Pioneers in Development, OUP, Oxford, Reino Unido, 1984.

---

millones de personas en todo el mundo. Hasta aquí pues el valor y los claroscuros del Sistema Bretton Woods para la comunidad internacional.

### 3. Consideraciones sobre las Rondas históricas de Negociación

Al referirnos al Sistema del Bretton Woods ya hemos comentado las causas por las que J. Keynes, al estudiar las causas de la Gran Depresión ligadas después a los regímenes totalitarios de los años treinta en Europa, recomendó la creación de una institución mundial que regulara los inventarios de mercancías básicas a nivel internacional. Como también indicamos, la iniciativa del gobierno estadounidense de constituir una institución así fue recogida por el ECOSOC de la ONU.

La Conferencia convocada por la ONU en La Habana en 1947, elaboró un proyecto de convención conocida como la Carta de La Habana. En esencia, se proponían los mecanismos iniciales para un flujo comercial bajo bases equitativas para la comunidad internacional, a través de un organismo especializado de la ONU. Desde luego, el proyecto se topó con la convicción librecambista de EE.UU. y la institución propuesta nunca vio la luz<sup>13</sup>.

Como contrapropuesta más acorde a sus intereses, EE.UU. y algunos de los países europeos que empezaban a ver el caudal de asistencia financiera desde América, establecieron en Ginebra en Octubre de 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Gracias a la flexibilidad de su esquema y al apoyo decidido de un número siempre creciente de países, el GATT fungió como tal hasta finales de 1994, para dar lugar a la OMC. Como veremos, según lo estipulado por el Acuerdo de Marrakech que dio origen a esta nueva institución, el sistema multilateral de comercio del GATT ha quedado incorporado en los anexos de la institución, de modo que la negociación y administración de sus acuerdos específicos sigue existiendo.

Esta vida de la OMC y de su organización antecesora se ha logrado gracias a su mecanismo de toma de acuerdos: las llamadas rondas negociadoras. Hasta la actualidad han existido nueve rondas de negociación, cada una con particularidades históricas propias y siempre altos niveles de complejidad para llegar a acuerdos, ante una membresía siempre creciente, y cada vez más conciente y demandante de normas más equitativas.

La secuencia de rondas ha sido: Ginebra, Suiza (1947); Annecy, Francia (1949); Torquay, Reino Unido (1951); Ginebra (1956); Ginebra (1960 – 61); Ginebra (1964 – 67), Tokio, Japón (1973 – 79); Punta del Este, Uruguay (1986 – 1994); y Doha, Qatar (2001 – 2005). Si bien se espera que la Ronda de Doha culmine en la Conferencia Ministerial de Hong Kong a finales del 2005, también puede ser extendida, de acuerdo al estado de avance que reconozca el órgano máximo de la OMC.

---

<sup>13</sup> V. OSTRY, S.; Looking back to look forward: the multilateral trading system after 50 years, p. 97 y ss.; BHAGWATI, J.; Fifty years: looking back, looking forward; ambos en From Gatt to WTO, op cit.

---

Las seis primeras rondas de negociación de la historia estuvieron dedicadas a la reducción de aranceles de productos manufacturados; y a partir de la Ronda de Tokio se buscó además armonizar los sistemas arancelarios aplicados en los Estados Miembros, así como a eliminar los obstáculos no arancelarios, para productos industriales y desde, entonces, también para productos agropecuarios. La Ronda de Tokio tuvo otros éxitos como el Código de Subvenciones y de Derechos Compensatorios, el llamado Código de Normas; el Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación; el Código *Antidumping*; y lo que hoy conocemos como el Acuerdo Multifibras.

En una fase todavía más compleja de negociación en materias sensibles, y tensiones comerciales crecientes entre EE.UU. y Europa por asuntos de subsidios agrícolas principalmente, la Ronda de Uruguay, generó una nueva disminución en aranceles –incluidos los de productos agrícolas- e inició un nuevo y duro debate: el de la liberalización de servicios (GATS). De igual forma, tuvo entre sus éxitos establecer un sistema de protección mínima a los derechos de propiedad intelectual (TRIPS)<sup>14</sup>.

La Ronda de Doha, como hemos dicho, en principio podría terminar a finales del 2005 mediante la Conferencia de Hong Kong; aunque podría también seguir al menos hasta el 2006. Según se ha visto, ha atravesado por circunstancias muy especiales de enfrentamiento directo con la sociedad civil; debiendo reenfocar los objetivos de la OMC hacia un vínculo más auténtico hacia el desarrollo y la calidad de vida de las personas. Por si fuera poco, se ha enfrentado también con el ingreso integral de un gigante: la República Popular de China, país que aproximadamente, en el año 2010 - 2015 será la mayor potencia comercial del planeta.

### III. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

Como hemos visto, a diferencia de la Conferencia de Ginebra de 1947, la fase final de la Ronda de Uruguay y el subsiguiente Acuerdo de Marrakech de 1994, dotaron a la recién creada OMC de una estructura más institucional y funcional; capaz de cumplir la importante misión que se le encargaba. A partir de entonces, la OMC adquirió un soporte de organizativo comparable –aunque desde luego más reducido- que el de las instituciones financieras internacionales que hemos estudiado. Si bien, la Secretaría y cada autor cataloga de distinto modo a los órganos de la OMC de acuerdo a su interpretación sobre el Acuerdo de Marrakech; desde nuestro punto de vista, la institución se conforma por los siguientes:

- *Conferencia Ministerial.*- Es el órgano decisorio máximo. Se compone por representantes de todos los Estados Miembros y sesiona cada dos años. De conformidad con su jerarquía en la estructura, es competente en general para

---

<sup>14</sup> El contexto económico de la Ronda de Uruguay se caracterizó por disputas, sobre todo entre EE.UU. y lo que es hoy la UE. La actitud falaz de EE.UU. en la negociación comercial ha sido varias veces denunciada por los europeos, quienes han considerado que este país ejerce posiciones radicales de protección a su mercado. Los ejemplos que se han brindado tradicionalmente son el mercado de telecomunicaciones, las subvenciones agrícolas directas, la banca, los seguros, los transportes. Han alegado también otras formas de discriminación en temas de propiedad intelectual.

---

conocer de cualquier asunto de la organización misma y de los acuerdos multilaterales que administra. Entre sus facultades especiales se encuentra conceder exenciones a un Estado Miembro de obligaciones establecidas en el Acuerdo de la OMC o en los acuerdos multilaterales que administra, a partir de circunstancias excepcionales.

- *Consejo General.*- Es el órgano de gestión general, pues desempeña las funciones propias de la Conferencia Ministerial en los periodos en que ésta no sesiona. Al igual que el caso de la Conferencia, del Consejo forman parte todos los Estados Miembros. Entre sus facultades especiales está fungir como órgano de solución de controversias y también como órgano de examen de políticas comerciales.
- *Consejos Sectoriales.*- Estos consejos son competentes para, bajo la supervisión del Consejo General, velar por el funcionamiento ordenado de la lista de acuerdos multilaterales del Acuerdo de Marrakech, incorporados en sus anexos 1-A, 1-B y 1-C respectivamente. De acuerdo con las funciones temáticas de la OMC, a la fecha existen tres: el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de los Servicios y el Consejo de los ADPIC. Todos los Estados Miembros tienen el derecho a formar parte de cada uno de estos consejos sectoriales.
- *Órgano Permanente de Apelación.*- Es una entidad de naturaleza jurisdiccional, con competencia para conocer de las apelaciones a los informes de los paneles administrados por el Consejo General, en su carácter de Órgano de Solución de Controversias. Una vez aprobadas por consenso en el Consejo General, las resoluciones de este órgano de alzada son definitivas y crean Derecho en el sistema multilateral de comercio.
- *Órganos Subsidiarios.*- Todos los órganos anteriores están facultados para formar órganos subsidiarios que les asistan en labores generales o específicas. Estos órganos van desde meros grupos oficiosos y grupos de estudio, hasta comités más estructurados. Entre los órganos subsidiarios permanentes más importantes se encuentran los comités formados por la Conferencia Ministerial, como el Comité de Comercio y Desarrollo, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, el Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos, y –de modo especialmente relevante para el análisis de nuestro trabajo- el Comité de Comercio y Medio Ambiente.
- *Secretaría.*- Como en cualquier institución internacional, la Secretaría asiste al resto de los órganos de la OMC en sus deliberaciones; formula estudios; y en general, asiste en la gestión integral de los asuntos orgánicos y de administración de tratados multilaterales. A la cabeza de la Secretaría se encuentra el Director General, quien es nombrado por la Conferencia Ministerial. Es importante confirmar que dado el particular énfasis en la presencia de los Estados Miembros en la OMC, la Secretaría no tiene facultades autónomas para hacer propuestas formales de políticas o determinar en cualquier modo el rumbo de la organización.

Dada la sensibilidad de los temas comerciales –y los intereses de grupos de países con suficiente peso específico- debe recordarse que la OMC no forma parte del Sistema de la ONU. Los órganos de la institución operan en general, bajo el criterio del consenso; aunque para ciertas decisiones importantes, tales como enmiendas o interpretaciones a los acuerdos administrados, deciden mediante un mecanismo de mayoría absoluta de  $\frac{3}{4}$  de sus Estados Miembros.

Por último, como es evidente, la OMC cuenta con personalidad jurídica internacional; y por lo tanto está facultada para celebrar tratados internacionales y cooperar mediante los instrumentos que juzgue pertinentes en el desarrollo del DIP en general y del DIE en particular. La cooperación internacional más destacada de la OMC, según hemos indicado antes se articula con el FMI y el BM.

#### IV. PROPÓSITO Y PRINCIPIOS DE LA OMC Y DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

La OMC, de acuerdo a su Convenio Constitutivo es el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales. Así, desde 1994 ha recogido y ampliado el propósito del GATT de 1947, en cuanto a crear y administrar un sistema multilateral de comercio integral, más viable y duradero; que por lo tanto, superara los esquemas bilaterales del pasado, y con ello lograra la efectiva liberalización del comercio internacional, a partir del principio general de la no discriminación; que en terminología positiva, significa la igualdad de trato entre los Estados Miembros<sup>15</sup>.

A partir de este pragmatismo en sus fines –nótese la diferencia en el discurso respecto a los organismos especializados del Sistema de la ONU- veamos tres de los principios en que se estructura esta igualdad de trato, así como algunas de las excepciones a los mismos.

Como primer principio, el *trato de nación más favorecida*, implica que por el solo hecho de ser parte de la OMC, todo Estado Miembro es reconocido por todos los demás de modo incondicional y automático. En este sentido, toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por un país miembro a un producto originario de otro país o destinado a él, es asimismo concedido sin excepción a todo producto similar originario de los territorios de todos los demás países miembros, o a ellos destinados.

El segundo principio consiste en el *trato igual en materia de tributación y reglamentación interior*. Lo cual significa conceder un trato nacional a las importaciones para que a los productores procedentes de cualquiera de los países miembros en el territorio de otro, no se les dé un trato diferente en materia de impuestos o gravámenes interiores, distintos a los productos nacionales de características similares. De acuerdo con esto, una vez que los productos son importados legalmente, gozan de libre circulación y bajo las mismas garantías de competencia que los productos nacionales.

<sup>15</sup> OMC, GATT, artículos II, III y XI.

El tercer principio significa en realidad un compromiso permanente de la OMC con el fin de lograr la mayor libertad de comercio posible a la que aspira. Se trata de la *reducción general y progresiva de los aranceles*. Lo relevante en conjunción con los otros principios de la OMC es que toda reducción negociada por dos o más miembros del sistema multilateral se extiende automáticamente a todos los demás Estados Miembros.

Ahora bien, de las varias categorías de excepción a estos principios, resultan de interés especial dos: las relacionadas a acuerdos regionales anteriores y la del sistema de preferencias generalizadas. La primera excepción, reconoce la compatibilidad y preeminencia de los tratados internacionales constitutivos de zonas aduaneras o zonas de libre comercio.

La segunda es una obligación asumida en la década de los años setenta por los países desarrollados para aplicar, según sea autorizado por la OMC, un arancel preferencial generalizado –sin reciprocidad- a favor de los productos originarios de países o territorios menos desarrollados, con el fin de coadyuvar a su crecimiento económico.

El sistema de preferencias generalizadas surgió originalmente en las discusiones de esa época en la UNCTAD, como un reconocimiento a que el principio de igualdad de trato previsto en el GATT es adecuado para Estados Miembros con niveles de desarrollo económico similares; pero injusto hacia los países menos desarrollados.

Como juzga R. Tamames, estamos de acuerdo en que a lo largo de su funcionamiento, el sistema de preferencias generalizadas, ha demostrado ser, a pesar de sus limitaciones naturales, un instrumento viable de política comercial para el establecimiento de relaciones comerciales y económicas más equitativas, entre países de muy distinto nivel de desarrollo<sup>16</sup>.

Ahora bien, como hemos visto, la Ronda de Doha de la OMC parece ser el inicio de la preocupación auténtica por temas que trascienden la fría dimensión de la liberalización comercial. En este sentido, dentro del marco de esta ronda de negociaciones la Unión Europea –seguida de otros países desarrollados- han impulsado desde el 2001 la iniciativa denominada *Everything But Arms*. A través de ella, se han eliminado los aranceles de entrada de productos de aproximadamente cincuenta de los países menos desarrollados –conforme a la categoría del PNUD-, con la excepción de las armas<sup>17</sup>.

## V. FUNCIÓN SUSTANTIVA: *NEGOCIACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO*

### 1. El catálogo de instrumentos administrados

<sup>16</sup> TAMAMES, R.; op cit., p. 184 y ss.

<sup>17</sup> Con respecto a la Unión Europea, si bien la medida entró en vigor en marzo de 2001, la liberalización completa de ciertos segmentos sensibles del sector agrícola (como azúcar, arroz y plátano) tiene un periodo de transición que finaliza en el 2009.

La principal función sustantiva de la OMC para fomentar la liberalización del comercio internacional es fungir como foro mundial para la negociación y administración de acuerdos comerciales y para-comerciales. Esta función permanente se logra gracias al sistema de rondas de negociación; en cada una de las cuales se tienen avances específicos que sirven de base a la siguiente.

Así por ejemplo, algunos de los resultados de la Ronda de Tokio como el Código de Subvenciones y de Derechos Compensatorios, el Código de Normas, el Código *Antidumping* o el Acuerdo sobre el Procedimiento para el Trámite de Licencias de importación, han sido revisados y mejorados por la Ronda de Uruguay; y junto con otros muchos acuerdos, continúan siendo objeto de revisión continua en la actual Ronda de Doha.

En esta dinámica de mejora permanente, la función sustantiva de la OMC está circunscrita a las competencias que tiene otorgadas conforme al Acuerdo de Marrakech de 1994. Este instrumento integral – y sin duda, complejo- comprende tanto el Acuerdo Constitutivo de la OMC como cuatro importantes anexos que en conjunto significan la totalidad del sistema multilateral de comercio:

- *Anexo 1.-* Este anexo está a su vez dividido en tres: (i) El Anexo 1-A incorpora los trece acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías. Entre ellos por ejemplo, destacan el GATT –que en su versión enmendada se conoce hoy como GATT 1994, el Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, etc. (ii) El Anexo 1-B que contiene el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (conocido como GATS o AGCS). Por último, (iii) el Anexo 1-C en que se incorpora el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (conocido como TRIPS o ADPIC).
- *Anexo 2.-* El anexo contiene el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos a que se rige la Solución de Diferencias.
- *Anexo 3.-* Este anexo integra el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.
- *Anexo 4.-* En él se incluyen los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

Hay que tener en cuenta que a diferencia de los otros tres anexos, el cuarto es autónomo respecto a los primeros tres; y en cierta medida, incluso del propio Acuerdo Constitutivo de la OMC. En este sentido, cada Estado Miembro queda en libertad de suscribir o no cualquiera de los acuerdos plurilaterales, pues no integran el sistema multilateral de comercio. Todos los acuerdos del Anexo 4 son de naturaleza sectorial y se refieren por ejemplo a normas sobre contratación pública, comercio de aeronaves, etc.

## **2. La función sustantiva en acción: la negociación actual en la Ronda de Doha**

---

Por supuesto, nuestra intención al comentar la función sustantiva de la OMC se encuentra lejos de buscar hacer un estudio sobre cada una de sus –hasta hoy- nueve rondas de negociación. Sin embargo, nos parece que la actual Ronda de Doha, cuyas metas serán revisadas en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005, representa un avance interesante de la institución<sup>18</sup>.

En efecto, la Ronda de Doha, conocida también como la *Ronda del Desarrollo*, parece haber dejado atrás los miedos de vinculaciones necesarias, particularmente la del ambiente. Además, ha incorporado materias de reciente tratamiento en la organización, como el comercio y las inversiones; o el comercio y la competencia económica. Finalmente, también ha logrado destrabar la difícil negociación sobre acceso a los mercados en el sector agrícola.

En este sentido, haremos una muy breve aproximación al estado de las negociaciones en cuatro materias. Los primeros dos temas –inversiones, y competencia económica- forman parte de una agenda renovada en la OMC a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996. El segundo tópico –los países menos desarrollados- si bien es una preocupación tradicional de la agenda de la OMC está ahora enclavada en una dimensión especial sobre el desarrollo, y presenta algunos aspectos innovadores. Por último, el sector agrícola representa uno de los logros importantes de la Ronda de Doha y una posibilidad importante para los países en desarrollo.

Las negociaciones sobre comercio e inversiones serán, sin duda alguna, uno de los puntos más delicados del futuro de la OMC. Por ahora, la instrucción que ha tenido el grupo de trabajo que estudia el tema es centrarse en analizar aspectos como aclarar el alcance y definición de las cuestiones; la transparencia; la no discriminación; las modalidades a partir de las cuales se sugerirá negociar en un futuro; las disposiciones sobre desarrollo; las excepciones y salvaguardas por razón de balanza de pagos; la celebración de consultas y la solución de diferencias. Se ha acordado en principio, que las modalidades de los compromisos a negociar, adoptarán el mismo sentido que en materia de servicios. Es decir, en lugar de formular compromisos generales se generarán listas de ellos.

De igual forma que el asunto de las inversiones, la relación entre competencia económica y comercio es uno de los temas que ha empezado a cobrar importancia tras la Conferencia de Singapur. A lo largo de la Ronda de Doha, la Conferencia Ministerial instruyó al grupo para primero, aclarar algunos principios fundamentales de la negociación. Entre ellos, se ha ofrecido un primer avance sobre transparencia, no discriminación, equidad procesal y tratamiento de monopolios.

---

<sup>18</sup> Como introducción a la Ronda de Doha, v. BUCKLEY, R.; The changing face of world trade and the greatest challenge facing the WTO and the world today, p. 3 y ss.; SAMPFORD, C., CHATAWAY, T. y PALMER, M.; Living up the promises of global trade, p. 9 y ss.; CAPLING, A.; The multilateral trading system at risk? Three challenges to the World Trade Organization, p. 37, todos en BUCKLEY, R.; The WTO and the Doha Round, Editorial Kluwer, La Haya, Países Bajos, 2003.

---

En cuanto a uno de los temas clave del desarrollo en la agenda actual de la OMC – el relativo a los países menos desarrollados- se ha trabajado durante la Ronda de Doha en dar acceso a estos países, libre de aranceles. Además, se han fortalecido los mecanismos para que estos puedan acceder más rápida y eficazmente a la OMC. Iniciativas como la EBA han sido también apoyadas por la membresía de la OMC como forma de apoyo a estos países.

Como ya sugeríamos, los avances en materia de agricultura son también importantes y relativamente recientes. Tras un larga espera protagonizada por múltiples enfrentamientos entre EE.UU. y la UE en materia de eliminación de subsidios, la Ronda de Uruguay y más tarde la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 –ya en el ámbito de la Ronda de Doha- parecían agotadas, sin que los países en desarrollo pudieran, pese a sus múltiples esfuerzos y presión concretar un acuerdo importante.

Finalmente, tras dos semanas de negociaciones intensas, en Julio de 2004 se logró por consenso llegar a un acuerdo, que pese a sus limitaciones, representa un avance en este sector. En esencia, se acordó una eliminación sustancial de las ayudas internas –y subsidios de cualquier especie- que generan una distorsión significativa y ya tradicional en el mercado internacional. Los resultados relativos al algodón significan una oportunidad de acceso a mercados importante para los países del África Occidental.

Si bien la baja productividad del grueso de la agricultura mexicana, el acuerdo no le representó grandes beneficios, muchos otros países latinoamericanos –como Argentina, Brasil, Colombia y Chile- sí han resultado beneficiados de la Ronda de Doha en esta materia.

### **3. Función Adjetiva: Administración del sistema de solución de diferencias**

#### ***3.1 La construcción histórica del sistema***

Desde nuestro punto de vista la principal función adjetiva de la OMC, a través de sus instituciones y mecanismos de entendimiento sobre solución de diferencias es uno de los logros más importantes del sistema multilateral de comercio en la historia. La confianza en la institucionalidad del proceso; así como la capacidad del órgano de solución de diferencias, para vincular a las partes en conflicto es una muestra clara de que el ámbito comercial es auténticamente una fuente de *hard law* dentro DIE.

El éxito del sistema de solución de diferencias queda demostrado con los más de trescientos asuntos que a la fecha han sido ventilados y resueltos en alguna de sus etapas. En él, se han advertido las colisiones entre fuertes bloques comerciales –principalmente entre la UE y EE.UU.- pero también entre socios al interior de estos, como los casos entre México y EE.UU. Así, en paralelo a los mecanismos de solución de controversias del TLCAN, la OMC representa una alternativa multilateral de consolidada credibilidad<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En la historia de su relación en la OMC, México ha tenido una actuación activa en materia de solución de diferencias respecto a productos y servicios muy diversos. Ha presentado tres casos contra

Desde nuestro punto de vista, representa para México un foro atractivo pues su membresía plural hace que las exigencias naturales de la relación bilateral tiendan a quedar más diluidas que en otros foros. Más aún, el catálogo de retorsiones simples y de retorsiones cruzadas aplicables en un amplio –y creciente- número de acuerdos comerciales de la OMC fortalece la posibilidad de sancionar de manera más eficaz y con reflector internacional, las conductas abusivas de nuestro poderoso vecino y socio comercial.

La intención de desarrollar un mecanismo sólido de solución de controversias comerciales ha sido uno de los temas presentes en la arquitectura del sistema multilateral de comercio. Si bien este interés tiene sus antecedentes en la Carta de La Habana, la Ronda de Tokio tuvo el mérito de lograr la formalización del compromiso y el procedimiento dentro de los acuerdos existentes.

Bajo el mecanismo original previsto en el GATT de 1947 disponía de dos cauces de características adjetivas realmente laxas, más cercano a un procedimiento de conciliación que a un proceso efectivamente jurisdiccional. La primera posibilidad consistía en que, ante una falta de acuerdo entre las partes por solucionar su conflicto, el procedimiento se ventilaba ante un comité conformado por representantes de los países litigantes.

La segunda alternativa implicaba la conformación de un panel constituido por representantes de terceros Estados. Los informes del panel tras desahogado el procedimiento, eran valorados por el Consejo que a su vez debía aceptarlos por unanimidad. Con esta acción, la controversia planteada y resuelta adquiría en DIP la categoría de cosa juzgada.

Si la Ronda de Tokio marca el inicio hacia la judicialización del sistema multilateral de comercio, la Ronda de Uruguay representa su consolidación como mecanismo efectivo y de adecuado nivel de especialidad técnica. Además, esta ronda de negociaciones expandió el régimen de la solución de diferencias a todas las materias reguladas bajo los acuerdos de lo que hoy constituye la OMC.

### ***3.2 Consideraciones operativas sobre el sistema***

En el contexto del Acuerdo de Marrakech de 1994 el Anexo 2 es el encargado de regular el mecanismo. Este llamado entendimiento sobre solución de diferencias aplica a toda la membresía de la OMC y se extiende al ámbito de validez de los cuatro anexos de Marrakech, incluyendo asimismo los acuerdos plurilaterales de naturaleza sectorial<sup>20</sup>.

Parte del éxito del mecanismo de solución de diferencias de la OMC se debe a la relevancia que se le da a la negociación conciliadora y flexible que evite elevar el

---

la Unión Europea, dos contra Ecuador, seis contra EE.UU., dos contra Guatemala, uno contra Panamá y otro más contra Venezuela. Así, como reclamante hasta ahora ha tramitado 15 casos y como demandado 13 asuntos. V. [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>20</sup> V. en general Anexo 2 al Acuerdo de Marrakech.

caso a una dimensión propiamente contenciosa. Así, como recuerda, Araceli Mangas, la legitimidad en la causa se acredita tanto por la violación de alguno de los acuerdos sobre los que se tiene jurisdicción; como por la aplicación de un acuerdo que resulte en el menoscabo de las ventajas del sistema en general<sup>21</sup>.

Así, el Consejo General, erigido en *Órgano de Solución de Diferencias* es el facultado para administrar el sistema. La solución de diferencias tiene dos categorías de procedimientos; sin embargo, es obligatorio cursar la primera para estar legitimado a acceder a la segunda. La primera categoría supone métodos de conciliación y mediación muy flexibles, que incluso pueden involucrar los buenos oficios del Director General. La segunda, implica un procedimiento con ciertas similitudes al arbitraje privado, ventilado ante un panel de expertos, que luego de agotado el procedimiento emite un informe para el Consejo General, quien es el que aprueba definitivamente –solamente por consenso- el informe y con ello, vincula jurídicamente a las partes contendientes.

El informe del panel incluye, entre otros elementos la conclusión sobre la violación alegada a alguno de los acuerdos de la OMC, así como el plazo en que la situación anterior debe ser restablecida; o en caso de ser ésta imposible, la indemnización al Estado Miembro afectado. Una vez aprobado el informe del panel, es el Órgano el competente para hacer que se cumpla la resolución. Al tratarse de sujetos de DIP, las consecuencias del incumplimiento del informe del panel por el Estado Miembro condenado, legitima al contendiente afectado –mismo que ganó el asunto- a adoptar las llamadas medidas de retorsión, según sea autorizado por el Órgano.

Las medidas de retorsión significan la suspensión temporal de sus obligaciones en el mismo sector, si así fuera posible; o bien sus obligaciones en cualquier sector del acuerdo sobre el que se litigó. Si tampoco fuera factible en dicho acuerdo, entonces el país queda legitimado a hacer uso de las llamadas *retorsiones cruzadas*, consistentes en suspender sus obligaciones por un valor equivalente al perjuicio sufrido en cualquier acuerdo del sistema OMC.

Ahora bien, es posible que el Órgano no autorice las medidas de retorsión que solicita el Estado afectado; en cuyo caso éste se encontrará legitimado para solicitar al mismo panel un arbitraje vinculante. La otra alternativa en esta etapa consiste en que el Director General sea quien nombre a una persona como árbitro; en cuyo caso el laudo emitido será inapelable. Es importante tener en cuenta que si los Estados en conflicto deciden de modo voluntario acudir a un arbitraje, están impedidos de recurrir después al sistema de panel de la OMC.

Como última instancia está el recurso de apelación ante el *Órgano Permanente de Apelación* de la OMC. Esto se debe a que los informes del panel una vez aceptados por el Órganos de Solución de Diferencias son fuente de Derecho en el ámbito de la

---

<sup>21</sup> MANGAS, A.; en DIEZ DE VELASCO, M.; Las Organizaciones Internacionales, Editorial Tecnos, Madrid, España, 2003, p. 438.

---

OMC. Como una especie de tribunal de casación, el Órgano Permanente de Apelación en esta segunda instancia se limita a la interpretación en estricto Derecho<sup>22</sup>.

Curiosamente, dada la doble jerarquía del Consejo General –como cuerpo máximo de la OMC entre sesiones de la Conferencia Ministerial y como entidad jurisdiccional- en realidad, las decisiones del Órgano Permanente de Apelación no son definitivas. Estas deben turnarse al Órgano de Solución de Diferencias, quien solamente puede rechazarlo por consenso.

## VI. CRÍTICA GENERAL A LAS FUNCIONES DE LA OMC.

### 1. Ideas generales

El propósito de este epígrafe es identificar lo que, desde un punto de vista académico puede agruparse en tres categorías de valoración hacia la OMC: (i) críticas sobre transparencia y participación democrática; (ii) críticas sobre ambiente y desarrollo sustentable; y (iii) críticas sobre estándares laborales y sociales mínimos. Desde luego, no compartimos la sensibilidad de algunos autores en creer que las críticas van dirigidas al Secretariado de la OMC; ya que claramente son los Estados Miembros los que a través de órganos establecidos toman las decisiones y adoptan las políticas, con lo que el Secretariado, por más relevante que sea, es eso y nada más.

Debemos asimismo recalcar en este ámbito que, la negociación por parte de un Estado Miembro de la OMC que contradiga tratados internacionales de los que es parte –en cualquier materia incluida la ambiental- genera su responsabilidad internacional. Además, será viable encontrar su vinculación a la violación a un derecho humano; con lo cual podría llegar a ser objeto de reclamación ante las instituciones en esta materia. Así pues, ambiente y derechos humanos cuentan con un claro vínculo frente al comercio irresponsable.

Por otra parte, como también en otro trabajo lo hemos expresado respecto al FMI y el BM, aunque como sujetos de DIP no sean ellos parte de tratados ambientales, hay ciertos rasgos de ellos que bien podrían ser considerados como costumbre internacional, por lo que en esa medida la OMC está obligada a respetarlos.

Al formular ciertas conclusiones en el apartado final de este artículo, complementaremos esta sección con algunos cuestionamientos actuales sobre la viabilidad del multilateralismo comercial, las esperanzas que la ONU abriga en el vínculo del comercio y desarrollo de acuerdo a la cumbre del 2005. Desde luego, también en nuestras conclusiones trataremos de destacar las tendencias en la relación comercio y ambiente, desde la perspectiva del desarrollo sustentable, con la cual habremos de valorar los trabajos de la OMC.

---

<sup>22</sup> V. JOERGENS, K; True appellate procedure or only a two stage process? A comparative view of the Appellate Body under the WTO Dispute Settlement understanding, Law and Policy in International Business, 1999, p. 193 y ss.; FRECHETTE, S.; Performance of the System III: The Appellate Body, The International Lawyer, 1998 (32) p. 747 y ss.; CAMPBELL, N.; The contribution of WTO Appellate Review to a rule-based world trading system, Canadian International Lawyer, 2000; STEGER, D.; op cit., p. 153 y ss.

## 2. Críticas sobre transparencia y participación democrática

De acuerdo con S. Charnovitz, en la OMC parece haber una incongruencia de fondo sobre la transparencia, pues mientras es una exigencia general para sus Estados Miembros hacia la institución en sí, no tiene un correlativo similar de ésta hacia su membresía de conformidad con el Convenio Constitutivo<sup>23</sup>. Así, a pesar de la falta de normas específicas sobre el deber de transparencia institucional, los órganos de la OMC tienen facultades para tomar medidas que la incrementen.

De acuerdo este autor, estas medidas podrían abarcar, por ejemplo: (i) reglas sobre protección de la confidencialidad sobre información de negocios; (ii) las categorías de información confidencial deben ser definidas e instituidas conforme se juzgue necesario; sin embargo (iii) el resto de los documentos de la OMC deben ser considerados de acceso público; (iv) las solicitudes de integración de paneles deben incluirse en la página web de la Secretaría; y (vi) debe permitirse el acceso de observadores a las sesiones del Consejo General operando como tal y como Órgano de Solución de Diferencias<sup>24</sup>.

La crítica a la falta de participación democrática ha sido sin duda, una de las expresiones más claras de oposición a las prácticas de la OMC, según se puso de manifiesto en la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, en la cual las ONGs hicieron sentir su presencia –mediante conductas diferenciadas– según ya antes hemos comentado.

Como bien indica D. Steger las reglas sobre participación democrática han permanecido prácticamente estáticas por toda la historia de la institución –y de su precursora– en virtud de que los Estados Miembros han optado por mantener el control de sus actividades<sup>25</sup>. Si bien en este terreno empiezan a haber algunos signos de cambio mediante procesos de elaboración de criterios de admisión –como existen en otros muchos organismos internacionales– la falta de participación democrática efectiva continua siendo una realidad en la OMC.

Desde luego, esta situación es lastimosa, pues no por la falta de profesionalismo de algunas asociaciones debe juzgarse a las demás. Como ya hemos señalado antes en este trabajo, la participación de ONGs en los debates suele profundizar y contextualizar el debate. Desde nuestro punto de vista, este es un hecho comprobable en el amplio catálogo de los organismos especializados de la ONU.

Además, no parece consistente que las ONGs tengan una verdadera incidencia en las sociedades y gobiernos nacionales, cuando son estos últimos los que participan como actores fundamentales de la OMC. Desde luego, además de la participación de las ONGs, el acceso a otros organismos de DIP, a legisladores y a académicos debe ser también una regla general. La clave está, desde nuestro punto de vista en desarrollar la normatividad e infraestructura necesaria para cumplir con esta exigencia de democratización.

<sup>23</sup> V. GATT, art. X.

<sup>24</sup> CHARNOVITZ, S.; *The WTO and Cosmopolitics*, JIEL (7) 3, 2004, p. 678.

<sup>25</sup> Steger, D.; *Peace through trade*, op cit., p.19.

### 3. Críticas sobre ambiente y desarrollo sustentable

La crítica a la falta de sensibilidad en la protección al ambiente ha sido un reclamo válido a la OMC –y su antecesora- desde hace varios años. Como veremos al analizar la respuesta a estas críticas en el siguiente apartado, el órgano facultado para conocer de asuntos ambientales en la OMC –el llamado Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional- no sesionó en prácticamente dos décadas, con lo cual el interés de la membresía en los temas del ambiente han sido siempre manifiestamente escasos<sup>26</sup>.

Si bien es cierto que puede haber un cierto temor de algunos países en desarrollo a que las *exigencias verdes*, impliquen en realidad una estrategia de los países desarrollados para levantar barreras técnicas de naturaleza ambiental y con ello, obstaculizar en la medida de lo posible el acceso a sus mercados, nos parece que se ha exagerado este supuesto miedo. En realidad, la preocupación ambiental de muchos países en desarrollo es hoy en día auténtica y estos dan pasos concretos hacia mejorar sus ecosistemas.

En este sentido, consideramos que el enfoque a la relación comercio y ambiente debe ser muy distinta. El comercio debe ser el principal vehículo que promueva el respeto ambiental. El sistema multilateral de comercio a través de la OMC debe cooperar con otros organismos internacionales como el BM para financiar programas que velen por elevar los estándares ambientales en los países en desarrollo.

Entre las críticas de carácter normativo que podemos también destacar, se encuentra la incongruencia en tener altas tasas de ratificación de tratados ambientales básicos por parte de Estados Miembros de la OMC, pero que estos tratados no estén vinculados de forma alguna en las obligaciones comerciales de esta membresía. Si bien, la Ronda de Doha ha iniciado un programa decidido en este ejercicio de cruce de obligaciones, resulta indispensable la participación en sus debates de especialistas en cada materia y ONGs en la materia.

Como después veremos, entre los tratados básicos que habrá que conectar de modo eficaz se encuentran: *el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.*

Por lo que ve a otros aspectos del desarrollo sustentable, hasta antes de la Ronda de Doha –la llamada *ronda del desarrollo*- es criticable la falta de un sistema adecuado en la OMC para promocionar y concretar en exportaciones las ventajas

---

<sup>26</sup> V. KELLY, T.; The WTO the environment and health and safety standards, The World Economy, V. 26, No. 2, 2003, p. 131 y ss.; VOON, Tania; Sizing up the WTO: trade-environment conflict and the Kyoto Protocol, Journal of Transitional Law & Policy, 2000, p. 71 y ss.; BIERMANN, F.; Global environmental change and the nation state: the scope of the challenge, Proceedings of the 2001 Berlin Conference, Berlín, Alemania, 2001.

competitivas de los países en desarrollo. Solo mediante un sistema de asesoría y apoyo efectivo a los países menos desarrollados, estos podrán aprovechar esquemas como el viejo sistema de preferencias generalizadas o el nuevo EBA. Por último, si bien los subsidios agrícolas parecen entrar a una fase regresiva, su espectro en los mercados de los países desarrollados, no es todavía el deseable para acceder a ellos por partes de los países en desarrollo.

#### 4. Críticas sobre estándares laborales y sociales mínimos

A diferencia de la materia ambiental, que poco a poco ha ido construyendo su carta de naturalización en la OMC, el cumplimiento de los estándares laborales mínimos no parece ser todavía un tema de interés de la institución, pese a las muy elevadas tasas de ratificación –que al igual que en lo ambiental- tienen algunos tratados clave.

Así, desde nuestro punto de vista, instrumentos elementales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materias como el derecho de asociación sindical, el derecho a la contratación colectiva, el derecho a la no discriminación laboral, el derecho a no padecer trabajos forzados, o la regulación sobre el trabajo infantil. Desde nuestro punto de vista, es en la violación sistemática a este y otros tratados de la OIT tolerada por todos los países miembros al mismo tiempo de la OIT y la OMC, donde buena parte de la supuesta ventaja competitiva de algunos países en desarrollo está<sup>27</sup>.

La ironía se encuentra en que si bien muchos de los denunciantes de esta situación de explotación provienen de países desarrollados, son estos –muy especialmente EE.UU.- los que o bien han organizado sus propias plantas productoras en estos países, o bien compran a partes relacionadas en ellos artículos manufacturados a costa de las malas condiciones de trabajo, seguridad e higiene del trabajo, etc. Si bien nuestra costumbre es pensar en China, algunas maquiladoras de México son tristemente una certera ilustración de este problema de doble moral internacional.

De esta forma, si el ambiente es una preocupación, resulta increíble que los estándares laborales y sociales –que se fundamentan en el ser humano- no sean una urgencia para el comercio internacional. Así, lejos de culpabilizar a los países en desarrollo –que como dicho suelen ser usados por corporativos deshonestos de países desarrollados como trampolín de costos- la OMC debe adoptar una iniciativa vigorosa de vinculación que, mediante la cooperación con otros organismos fomente el cumplimiento efectivo de los estándares laborales.

Ahora bien, los estándares sociales están fundamentados en el respeto a normas internacionales de derechos humanos como las que hemos estudiado en el apartado sobre las instituciones financieras internacionales; con lo cual nos parece apropiado referir a ese estudio.

---

<sup>27</sup> V. en este sentido los siguientes convenios OIT: 87, 98, 111, 29, 138. [www.ilo.org](http://www.ilo.org) V. en especial la base de datos de la OIT sobre estándares internacionales mínimos: SUMMERS, C.; op cit., P. 66 y ss.; ERICKSON, C.; y MITCHELL, D.; Labor standards and trade agreements, CL&P, 19, 1998, p. 145 y ss.

## VII. Reacción a las críticas: *especial referencia a la perspectiva de desarrollo sustentable*

### 1. Ideas generales

El propósito del presente apartado es destacar la reacción institucional que los países miembros de la organización han tenido a ellas, congregados en Conferencia Ministerial, de acuerdo con la Declaración Ministerial de Doha de Noviembre 2001; así como señalar los trabajos que en la Ronda de Doha se tienen hoy en día para incluir efectivamente la perspectiva del desarrollo sustentable en la agenda de la OMC<sup>28</sup>.

La Declaración Ministerial de Doha, como después detallaremos, producto de las presiones en la lucha por la equidad abanderada por algunos países en desarrollo, ha dejado de manifiesto que la liberalización del comercio no sea un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir el bienestar de los pueblos y el desarrollo sustentable.

Dentro de la perspectiva de desarrollo sustentable, habremos de ceñirnos solamente a la dimensión ambiental. Su evolución nos parece una de las más interesantes del DIE, ya que demuestra cómo la sociedad civil ha presionado lo necesario para hacerle saber a los gobiernos e instituciones internacionales, que la dimensión económica no está aislada del ambiente que todos compartimos.

Por último, creemos que no sobra advertir, que en el análisis de este proceso de honesta toma de *conciencia verde*, resulta vital también estar alerta de la existencia de discursos falaces. Estos provienen en ocasiones de empresas, ONGs y gobiernos de países desarrollados, los cuales, a través de una amañada dialéctica de supuesta protección al ambiente, pretenden en el fondo, imponer restricciones a los países en desarrollo para el acceso a sus mercados.

### 2. Contexto histórico de la reacción

Antes de analizar la agenda ambiental de la Ronda de Doha como respuesta a las críticas, nos parece apropiado hacer alguna referencia general del –insuficiente– trabajo ambiental realizado tradicionalmente por la OMC; error que trata precisamente de ser enmendado en virtud de las críticas justificadas a las que hemos hecho alusión, a partir del 2001 mediante la actual ronda de negociaciones.

Desde luego, el debate sobre comercio y ambiente no debe ser entendido como un nuevo expediente. Ya la conferencia de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Humano solicitó a la Secretaria del GATT una primera contribución al debate, en la cual era

---

<sup>28</sup> V. McDONALD, J.; It's not eady being green: trade and environment linkages beyond Doha p. 145 en The WTO and the Doha Round, op cit.

evidente la preocupación que los contenidos ambientales pudieran significar algún tipo de proteccionismo<sup>29</sup>.

En la sesión de 1971 del Consejo de Representantes del GATT, se acordó la creación del Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional (Grupo MACI); que habría de reunirse a petición de las partes. Tristemente, a pesar del crecimiento de las críticas de la nula inclusión eficaz de aspectos ambientales en su agenda, el MACI no se reunió ninguna vez en veinte años<sup>30</sup>.

En el seno de la Ronda de Tokio (1973 – 1979), bajo el mismo temor sobre considerar las cuestiones ambientales como potenciales obstáculos relevantes al comercio –preocupación, en ocasiones cierta- el avance fue minúsculo y de hecho, surgió por una preocupación de los países en desarrollo en 1982. En efecto, algunos de estos países denunciaron que algunos productos prohibidos en países desarrollados debido a los peligros que representaban para el ambiente y la salud, seguían exportándose a los países en desarrollo –en un claro ejemplo de la doble moral de algunas empresas y gobiernos de países desarrollados-.

Así, en la Reunión Ministerial del GATT de dicho año, se decidió que el GATT examinara cuáles eran las medidas necesarias para someter a control la exportación de productos cuya venta estuviera prohibida en el país de origen. Lo anterior, sobre la base del daño que pudieran infligir a la salud y la vida de las personas y de los animales, o a la preservación de los vegetales o al ambiente en general. A partir de esta situación se formó en 1989 un grupo de trabajo *ad hoc* sobre el tema.

Ahora bien, durante la Ronda de Uruguay (1986 – 1993) se dio un pequeño avance al introducir algunas modificaciones al Código de Normas y ciertas cuestiones ambientales fueron también incluidas en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS); en los Acuerdos sobre la Agricultura, sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; así como en el ADPIC<sup>31</sup>.

Sin embargo, el mayor avance de este periodo se generó casi a su término, cuando en 1991, los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio solicitaron al Director General del GATT convocar al MACI. Esto con el fin de hacer propuestas sobre comercio y ambiente ante la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que habría de realizarse un año más tarde, la llamada *Cumbre de la Tierra*. El hito aquí, consiste en que, por primera vez se aceptaba participar en un debate formal sobre aspectos ambientales; dejando de lado el ya caduco argumento de no discutir el tema por ser esencialmente una cuestión perjudicial para el comercio, por su carácter de barrera técnica.

---

<sup>29</sup> La participación consistió en un reporte titulado La Lucha contra la contaminación industrial y el comercio internacional. El documento se centraba en las consecuencias de las políticas de protección ambiental sobre el comercio exterior.

<sup>30</sup> KELLY, T.; op cit., p. 131 y ss.; VOON, Tania; op cit., p. 71 y ss.; BIERMANN, F.; op cit.

<sup>31</sup> Debe recordarse que justamente en este periodo se suscitó la controversia entre México y EE.UU. ante el GATT por la captura de atún con redes que provocaban también la muerte de delfines. México ganó el caso, esgrimiendo que el bloqueo de EE.UU. no era compatible con las normas del GATT.

---

Así, el MACI formuló un primer análisis sobre los efectos posibles de las políticas de protección ambiental respecto al funcionamiento del Acuerdo General en tres aspectos: el comercio internacional en general; la relación entre las normas del sistema multilateral de comercio y las disposiciones comerciales contenidas en los tratados ambientales existentes en ese momento; y, la transparencia de los reglamentos nacionales sobre ambiente que tuvieran consecuencias ambientales.

El llamado Programa 21, surgido de la Cumbre de la Tierra estableció por primera vez de modo institucional una relación estrecha entre la protección al ambiente y el desarrollo en general. Así, por fin se reconoció que la actividad comercial y económica debe tender a elevar los niveles de vida y hacer una utilización óptima de los recursos para un desarrollo sostenible, procurando proteger y preservar al ambiente. En estas circunstancias, la protección y preservación del ambiente tuvo que esperar todavía casi una década para que a través de la Conferencia Ministerial de Doha, la OMC empezara, como adelante veremos, a tomar decisiones relevantes – aunque todavía a un ritmo lento- sobre asuntos ambientales.

### **3. La Ronda de Doha y el ambiente – reacción institucional**

#### ***3.1 La Declaración Ministerial de Doha y el ambiente***

La Declaración Ministerial de Doha, a partir de la cual se abren las negociaciones de esta nueva ronda, como reacción directa a las críticas que la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación, y muy especialmente las ONGs convino en celebrar negociaciones en tres ámbitos que vinculan al comercio con la necesidad de la protección del ambiente. En este sentido, las negociaciones hoy en día estriban en lo siguiente<sup>32</sup>:

- La relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones, sin embargo, está limitado a la aplicabilidad de esas normas vigentes de la OMC, entre las partes en el AMUMA específico de que se trate. Así, las negociaciones son hechas sin perjuicio de los derechos que corresponden en el marco de la OMC a todo Estado Miembro que no sea parte de tal tratado ambiental específico dentro del paquete AMUMA.
- Procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador.
- La reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios biológicos<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Declaración Ministerial de Doha, Noviembre 2001, p. 32.

<sup>33</sup> Ejemplos de esta categoría son los convertidores catalíticos, los filtros de aire o los servicios de consultoría sobre gestión de aguas residuales.

---

Al definir la agenda de las negociaciones, la Conferencia Ministerial de Doha encomendó al Comité de Comercio y Medio Ambiente –órgano competente en esta materia dentro de la estructura de la OMC- que, al proseguir la labor sobre todos los puntos de su orden del día, prestara su atención a tres aspectos concretos de especial sensibilidad para la organización.

El primero es el efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente con relación a los países en desarrollo, y en particular los menos adelantados; y aquellas situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones y distorsiones del comercio pueda beneficiar al comercio, al ambiente y al desarrollo. La segunda solicitud es considerar las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Por último, se le ha pedido también, tomar en cuenta las prescripciones relativas al etiquetado para fines ambientales<sup>34</sup>.

### ***3.2 El actual programa de trabajo en comercio y ambiente de la Ronda de Doha***

Al detallar su programa de trabajo el Comité de Comercio y Medio Ambiente partió de la base de que en la actualidad, existen aproximadamente doscientos acuerdos multilaterales sobre ambiente; de los cuales veinte contienen disposiciones comerciales. Más adelante indicaremos los contenidos comerciales de algunos de los más relevantes tratados ambientales, por ahora valga considerar como ilustración el caso del Protocolo de Montreal sobre la Protección de la Capa de Ozono. El tratado impone restricciones a la producción, el consumo y la exportación de aerosoles que contienen clorofluorocarbono.

En este sentido, el objetivo de las negociaciones iniciadas en el 2001 con la Ronda de Doha son aclarar la relación entre las medidas comerciales adoptadas en virtud de acuerdos ambientales y normas de la OMC. Como hemos dicho, el reconocimiento de la importancia ambiental en la OMC –a pesar de contar con un comité especializado en su estructura- es muy reciente. Con lo cual, lógicamente no existen medidas adoptadas en virtud de tratados ambientales en el Sistema GATT/OMC.

Al haberse negociado por la Conferencia de Doha también el intercambio de información que fuere necesario, el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC ha organizado una serie de sesiones informativas con las secretarías de los AMUMA concernientes al comercio, así como estudiado sus mecanismos de solución de controversias. El otorgamiento de la condición de observador ha organizaciones gubernamentales para participar en los trabajos que aquí indicamos ha tenido importantes tropiezos políticos, aunque parece que el reconocimiento necesario a

---

<sup>34</sup> La Conferencia ordenó que la labor sobre estas cuestiones incluyera la identificación de cualquier necesidad de aclarar las normas pertinentes de la OMC. Se acordó además que las negociaciones a llevar a cabo sean compatibles con el carácter abierto y no discriminatorio del sistema multilateral de comercio, no aumenten ni disminuyan los derechos y obligaciones de los Estados Miembros en el marco de los acuerdos vigentes de la OMC; en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ni alterar el equilibrio de estos derechos y obligaciones; teniendo siempre en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y los menos adelantados.

---

todas las organizaciones que acrediten de forma objetiva su interés de acuerdo a ciertos criterios de la OMC podrán ser incluidas.

Otro elemento del programa de trabajo ambiental que a la fecha se realiza en la Ronda de Doha es el relativo a las subvenciones a la pesca. En concreto, la Conferencia acordó aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC sobre esta materia, ya que se ha argumentado que las subvenciones a la pesca pueden ser perjudiciales para el ambiente si, como resultado de ellas, se da lugar a un número excesivo de pescadores en relación con los caladeros existentes.

En cuanto a los efectos de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente para los países en desarrollo, el programa señala que el respeto de las prescripciones ambientales puede constituir una pesada carga para los exportadores; por ejemplo, cuando éstos deseen vender sus productos en un país que requiere embalaje reciclable. Así, no se trata de eliminar las prescripciones ambientales, sino de lograr un equilibrio adecuado entre los objetivos comerciales y ambientales.

Por otro lado, siguiendo los principios de la Conferencia, el programa de trabajo no ve obstáculo para que conciliar los intereses ambientales, comerciales y de desarrollo. En efecto, la OMC ha considerado que la eliminación de las restricciones y las distorsiones de los intercambios comerciales pueden generar un beneficio integral en los tres campos; especialmente en supuestos como la eliminación de los derechos aduaneros elevados, la progresividad arancelaria, las restricciones a las exportaciones, las subvenciones y los obstáculos no arancelarios<sup>35</sup>.

La Conferencia reconoció también que el ADPIC desempeña una función vital respecto a la asistencia a los países para obtener acceso a tecnología y productos ecológicamente razonables y a la transferencia de tecnología en este ámbito. En este sentido la Declaración de Doha asignó al Consejo de los ADPIC la misión de continuar aclarando la relación entre los ADPIC y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

En otro tema delicado –el del etiquetado ambiental- debe recordarse que el Comité de Comercio y Medio Ambiente tiene entre sus obligaciones, el examen de las repercusiones de este tipo de etiquetado sobre el comercio y el determinar si las normas actuales de la OMC constituyen un obstáculo a las políticas de este etiquetado<sup>36</sup>.

### ***3.3 Los parámetros del debate sobre comercio y ambiente en la Ronda de Doha***

---

<sup>35</sup> De acuerdo a ello, se cree que puede haber beneficios sensibles en varios sectores. Entre ellos: el agropecuario, la pesca, la energía, la silvicultura, los metales no ferrosos, los textiles y el vestido, el cuero y los servicios ambientales.

<sup>36</sup> Además del tradicional etiquetado sobre el delfín, han proliferado otros tipos de etiquetado para productos de toda índole –el sector de la pesca es uno de los más representativos en ello-. Ejemplo de esta tendencia entre comercio, ambiente e imagen publicitaria son el Angel Azul en Alemania y el Cisne Nórdico en Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.

---

Como hemos visto, el Comité de Comercio y Medio Ambiente, a partir de una sesión extraordinaria de trabajo en el 2001 inició su programa de trabajo de acuerdo al mandato de la Conferencia Ministerial de Doha. Su programa de trabajo y las negociaciones en general, sin embargo, deben encontrarse ceñidas a una serie de parámetros que buscan centrar el debate ambiental en una dimensión específicamente vinculada a los objetivos de la OMC.

En cierta medida, la necesidad de centrar el debate –y evitar el abuso- surgió de la preocupación expresada por los países en desarrollo consistente en que los países desarrollados –alegando presiones de grupos ambientalistas- impusieran una serie de condiciones ambientales (la llamada *condicionalidad verde*) a la oportunidad de acceso a los mercados.

A partir de lo anterior, las actividades de la Ronda de Doha están constreñidas por cuatro parámetros básicos: (i) la OMC no debe convertirse en un organismo de protección ambiental; (ii) las normas del GATT/OMC proporciona ya un margen significativo para la protección ambiental; (iii) debe haber un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo; y (iv) debe mejorarse la coordinación entre comercio y ambiente.

En cuanto al primer tema, la OMC parte de la base de que la protección del ambiente preserva la base de los recursos naturales en la que se fundamenta el crecimiento económico; y la liberalización del comercio lleva al crecimiento económico requerido para una adecuada protección ambiental. Así, para cubrir estos dos aspectos complementarios, los Estados Miembros consideran que el papel de la OMC consiste en continuar liberalizando el comercio y en garantizar que las políticas ambientales no obstaculicen el comercio; y al mismo tiempo, que las normas comerciales no perturben la adecuada protección ambiental en el interior de cada país.

Por otra parte –por extraño que parezca- la OMC considera que sus normas son ya de apoyo a la protección ambiental, por dejar un margen suficiente a sus miembros para que adopten políticas nacionales en la materia. En efecto, la única condición en esta materia es la no discriminación; esto a través del principio de trato nacional y la cláusula de nación más favorecida. De acuerdo con la OMC, como uno de los principios básicos del sistema multilateral de comercio, la no discriminación busca garantizar un acceso a los mercados predecible, tiende a proteger a los económicamente débiles de los más fuertes y garantiza la elección del consumidor.

En cuanto al mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo, los Estados Miembros de la OMC, al instruir al Comité han señalado también su voluntad política consistente en que, la liberalización del comercio dé lugar a una mejor asignación y un uso más eficiente de los recursos de los países en desarrollo –principales exportadores de estos- y mejores sus oportunidades de exportación de manufacturas.

Finalmente, el parámetro sobre coordinación entre comercio y desarrollo se refiere substancialmente a la importancia de la negociación en el marco de los AMUMA de forma tal que se eviten abordar los problemas ambientales de modo

---

unilateral. En nuestra opinión la adecuada vinculación entre el cuerpo normativo de la OMC y los AMUMA es el parámetro más complejo que tiene en sus manos el Comité.

### ***3.4 El Derecho ambiental internacional y la OMC en la Ronda de Doha: el proyecto sobre los AMUMA***

Desde nuestro punto de vista, en la actualidad, uno de los puntos de trabajo más complejos y sin duda relevantes de la OMC en general y del CCMA en particular, es encontrar una negociación adecuada dentro de la Ronda de Doha sobre las disposiciones comerciales contenidas en varios tratados ambientales, del paquete conocido como AMUMA con la normatividad de la OMC. Desde luego, uno de los primeros problemas metodológicos de consecuencias materiales es que entre las medidas, figuran tanto normas comerciales convenidas entre las partes en los AMUMA, como las adoptadas por países partes en algún AMUMA respecto a países que no son miembros de dichos tratados<sup>37</sup>.

Como acertadamente ha detectado el CCMA, una posible fuente de conflicto entre las medidas comerciales de los AMUMA y las normas de la OMC, bien podría ser la violación por los AMUMA del principio de no discriminación de la OMC. Esta violación podría darse si un AMUMA autoriza el comercio de un producto específico entre sus partes, pero lo prohíbe con los países que no sean partes de él; contraviniendo así la cláusula de *nación más favorecida*, que exige el otorgamiento de un trato equivalente a productos importados similares.

Entre los temores existentes de este ejercicio, está el que las diferencias relacionadas con los AMUMA pudieran trasladarse al sistema de solución de controversias de la OMC, que antes hemos estudiado. En este sentido, las diferencias entre dos Estados de un AMUMA que sean también miembros de la OMC se solucionará probablemente en el marco previsto por el propio AMUMA, las diferencias entre un Estado Parte de un AMUMA y otro Estado que no sea parte de dicho acuerdo –en el entendido que ambos sean miembros de la OMC- sería sometido probablemente a la OMC, toda vez que el país que no es parte del AMUMA, lógicamente no tendría acceso a los mecanismos de solución de controversias de dicho instrumento ambiental.

Como puede verse, al no existir precedentes judiciales ante la OMC de disputas derivadas de la relación normativa de sus acuerdos con algún AMUMA estamos frente a campo poco explorado. Ante esta aparente falta de certeza jurídica parecen haber dos posiciones. Los que en busca de mayor claridad para sus exportadores pretenden que la OMC determine claramente la relación específica entre los AMUMCA y los acuerdos de la OMC.

Por otra parte, están quienes argumentan que esto es innecesaria esta carga a la institución pues, la relación puede ser resuelta en el ámbito del DIP general. Esto es, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la costumbre

---

<sup>37</sup> V. McMILLAN, F. y BLAKENEY, M.; *WTO and the Environment*, Sweet & Maxwell, Londres, 2001, p. 37 y ss.

internacional, habría que aplicar los principios *lex specialis* y *lex posterior* a cualquier controversia que se presentara en el vínculo entre ambos cuerpos normativos. De algún modo la primera opción ha salido airosa, pues entre los primeros acuerdos sobre el tema a que se ha llegado en la Ronda de Doha sobre este tema es que los países han optado por intentar negociar lo referente a las soluciones a los conflictos entre las partes y los países que no son parte en un AMUMA.

En las negociaciones de Doha los miembros han convenido fundamentalmente aclarar la relación jurídica entre las normas de la OMC y los AMUMA; y no dar pie a que, de presentarse un caso, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC resuelva el asunto. En cuanto al ámbito del mandato, si bien se han reconocido al menos seis AMUMA que parecen establecer obligaciones comerciales específicas, no se ha querido todavía limitar las deliberaciones a un número determinado.

Por otra parte, si bien hay un cierto acuerdo en que las obligaciones comerciales específicas de los AMUMA deben ser explícitas para ser consideradas en los trabajos del CCMA no se ha hecho todavía una limitación en este aspecto, pues existe también el interés de hacer una valoración general de todo el marco operacional de los AMUMA<sup>38</sup>.

Como puede verse, el interesante –y urgente- trabajo del CCMA en materia de los AMUMA está todavía a medio camino. Si bien es difícil prever sus posibles resultados de modo concreto, es factible que al menos puedan formularse ciertos principios y parámetros que regirían la relación entre la normatividad de la OMC y los AMUMA; así como de adecuar ciertos tipos de medidas comerciales en los AMUMA con las normas de la OMC.

Aunque desde luego, no es propósito de este trabajo ofrecer una respuesta a la compleja cuestión de los AMUMA, nos parece interesante hacer una breve referencia a algunos de los tratados internacionales más significativos y sus respectivas normas comerciales. Con esta advertencia, nos referiremos solamente a tres: (i) *la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Convenio CITES)*; (ii) *el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (Protocolo de Montreal)*; y (iii) *el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (Convenio de Basilea)*.

Dejaremos para otro apartado dentro de este mismo epígrafe algunos de los problemas propios del Convenio sobre Diversidad Biológica. Desde luego, los tratados a los que haremos breve alusión son complejos y especializados, con lo cual nuestra única intención es destacar en un párrafo algunas de sus disposiciones más relevantes en materia de comercio, sin entrar en mayor detalle sobre su estructura, obligaciones, implementación, etc.

---

<sup>38</sup> V. HEMLEY, F; *International Wildlife Trade*, a CITES sourcebook, Island Press, Washington, EE.UU., p. 29 y ss.; V. en general los avances en la coordinación institucional en las materias relacionadas con estos convenios en: *Reporte Annual del PNUMA*, p. 38 y ss. [www.unep.org](http://www.unep.org)

- *Convenio CITES (1973)*: El Convenio incluye un listado de todas las especies en peligro de extinción que no pueden ser afectadas por el comercio. Como excepción el comercio de estas especies está sujeto a reglamentación estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia. Se establece un sistema de permisos y certificados específicos como forma de instrumentación del comercio de las especies señaladas en los distintos apéndices del Convenio (artículos I – III)<sup>39</sup>.
- *Protocolo de Montreal (1985)*: El instrumento establece que toda Parte podrá por uno o más periodos de control, transferir a otra Parte cualquier proporción del nivel calculado de su producción de sustancias que agotan la capa de ozono, siempre que el total de todos los niveles, calculados de producción de las partes interesadas, con respecto a cada grupo de sustancias controladas no supere los límites de producción establecidos para tal grupo. Cada Parte interesada deberá notificar a la Secretaría esa transferencias de producción, especificando las condiciones de la transferencia y el periodo a que se aplica (artículos 2, 2-A y 4)<sup>40</sup>.
- *Convenio de Basilea (1989)*: De acuerdo con este tratado, las Partes prohibirán o no permitirán la exportación de desechos peligrosos y otros desechos si el Estado de importación no da su consentimiento por escrito a la importación de que se trate, siempre que dicho Estado de importación no haya prohibido la importación de tales desechos. El Estado de exportación notificará por escrito o exigirá al generador o al exportador que notifique por escrito, por conducto de la autoridad competente del Estado de exportación, a la autoridad competente de los Estados interesados, cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos (artículos 3, 4, 8 y 9).

Antes de terminar este apartado sobre la respuesta que la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC ha dado a las críticas sobre la falta de inclusión auténtica de una agenda ambiental, nos parece importante hacer una muy breve referencia a otro problema de importancia que también es objeto actualmente de negociación. Se trata de la relación entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo sobre los ADPIC, pues hay una corriente de opinión en la OMC de que es necesario modificar los ADPIC para hacerlo coincidir con las prescripciones de este importante tratado ambiental.

Sin embargo, antes de comentar cuales son los posibles alcances de estas enmiendas es prudente señalar que hay dos criterios más en torno a la necesidad de éstas. En efecto, un segundo grupo de países considera que no hay conflicto alguno entre ese convenio ambiental y los ADPIC; y que por el contrario hay una complementación, pues los dos tienen objetivos y finalidades distintos y abarcan materias muy diversas. Por último, un tercer grupo de países consideran que si bien hay un apoyo mutuo en ambos tratados, su aplicación puede generar conflictos, con lo

<sup>39</sup> Las enmiendas a la Convención de 1973 son de 1979 (Bonn) y 1983 (Gaborone).

<sup>40</sup> Las enmiendas al Protocolo son de 1990 (Londres), 1992 (Copenhague), 1995 (Viena), 1997 (Montreal) y 1999 (Pekín).

---

cual debe realizarse el tratamiento necesario para no contraponer sus respectivos objetivos.

Con estos antecedentes, la modificación propuesta por un primer grupo de países consiste en la exigencia de que los solicitantes de una patente relacionada con materiales biológicos o conocimientos tradicionales, ejerzan su derecho en tres aspectos: (i) divulgar la fuente y el país de origen del recurso biológico y/o del conocimiento tradicional utilizado en la invención; (ii) aporten pruebas de un consentimiento fundamentado previo, en forma de autorización expedida por las autoridades; y (iii) aportes pruebas de una distribución justa y equitativa de los beneficios.

Hasta aquí pues los avances de la Ronda de Doha en materia ambiental. Si bien dejamos nuestros comentarios de valoración y tendencias para el siguiente epígrafe, es evidente que aunque todavía no se logren resultados de gran importancia, por fin, luego de décadas de desestimar la cuestión ambiental, la OMC ha empezado a tratar el tema con mayor decisión<sup>41</sup>.

## VIII. Conclusiones: Valoración y Tendencias generales

Si bien es cierto que la OMC es, junto con el FMI y el BM, una muestra ejemplar de la ortodoxia económica liberal instrumentada a través de un efectivo *hard law*, también lo es que su falta de eficacia en incorporar en su agenda medidas efectivas para vincular el comercio internacional con otras perspectivas, como las que en este trabajo hemos expuesto, la legitimidad de las relaciones multilaterales quedarán una vez más en duda, generando el riesgo de respuestas regionales.

En este sentido, la UE es una buena ilustración de un bloque relativamente uniforme de Estados Miembros de la OMC que en ocasiones se plantea la alternativa del regionalismo frente a la cerrazón de sus homólogos en los organismos universales como la OMC. Esta confrontación a la lentitud propia de los organismos internacionales puede también derivar del pragmatismo de expansión comercial, como es el caso de las iniciativas comerciales de EE.UU. en el continente americano, mediante el ALCA.

Así pues, la OMC parece enfrentar una multitud de retos, entre los cuales se encuentra, por un lado, la reconciliación con la sociedad civil mediante la efectiva incorporación de respuestas a temas ambientales, de desarrollo sustentable, laborales, sociales, de representación democrática, de transparencia, etc. Pero por el otro, está también obligada a avanzar más aceleradamente en el proceso de liberalización comercial, bajo la presión de las principales potencias, en su búsqueda por mayor acceso a mercados, en todos los sectores posibles.

---

<sup>41</sup> Respecto a las materias a vincular a la regulación del comercio bajo el proyecto AMUMCA, v. las siguientes publicaciones relevantes del PNUMA, Environmental effects of ozone depletion and intns interactions with climate change: 2002 assessment, 2003; Checklist of CITES species, 2003; CITES Handbook, 2003; World Atlas of Biodiversity. Earth's living resources in the 21st century, 2002,

---

En el contexto específicamente ambiental, creemos que la iniciativa de los AMUMA debe ser bien recibida, siempre y cuando esté sujeta a una vinculación real y sancionable de obligaciones de los Estados Miembros. Más aún, pensamos que se debe ir un peldaño más adelante y encontrar un sistema de compromiso sancionable de la comunidad empresarial en el cumplimiento de los estándares ambientales, más allá de mecanismos de orientación para multinacionales como los patrocinados por la OCDE<sup>42</sup>.

La coordinación entre instituciones internacionales y la OMC para asuntos ambientales parece también una tendencia favorable. Sin embargo, solamente se podrá tener una fotografía completa de la realidad ambiental, si se concreta la participación de ONGs, académicos y demás personas que en la práctica puedan ayudar a mejorar los mecanismos de decisión y cooperación.

Sin pretender agotar las múltiples valoraciones y posibles tendencias de la OMC, nos parece por último vital, que la comunidad internacional no pierda el preciado *momentum* que hoy en día tiene sobre el desarrollo. En la OMC, la Ronda de Doha ha sido bienvenida y nos parecería un grave error quitar el énfasis en lo que su Conferencia Diplomática ha proyectado y lo que debe adicionarse para cumplir con las críticas válidas a su operación.

Ya la Asamblea General de la ONU reunida en Septiembre de 2005, con motivo del sesenta aniversario de su fundación ha podido constatar el poco avance en el cumplimiento de los objetivos del milenio en materia de desarrollo<sup>43</sup>. Esta lentitud en el avance –que en la práctica cuesta millones de vidas humanas, enfermedades y falta de oportunidades- desde nuestro punto de vista, no debe ser un mero factor de desilusión, sino un motor que potencia la eficacia en la cooperación internacional con una sola meta: el desarrollo integral del ser humano.

---

<sup>42</sup> V. PNUMA, *Our planet, many people: atlas of our changing environment*, 2005; PNUMA, *UNEP's new way forward: environmental law and sustainable development*, 1995.

<sup>43</sup> V. el informe del SG de la ONU a la Asamblea General, en donde se expone el avance de la Declaración y los Objetivos: *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, NY, EE.UU., 2005. V. asimismo la documentación básica de la cumbre en A/59/HLPM/CRP1/Rev.1.