

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA REORDENACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL IMPULSO AL SURGIMIENTO ECONÓMICO: EL GATT, LA OMC Y LA OCDE

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) . . . .	5
1. Antecedentes . . . . .	6
2. Desarrollo y escollos . . . . .	24
3. La Carta y los estatutos de la Organización Mundial de Comercio. El Tratado de la Ronda Uruguay y la Declaración de Marraquech . . . . .	29
4. México y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio . . . . .	34
5. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos . . . . .	38
México y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos . . . . .	40

## CAPÍTULO PRIMERO

# LA REORDENACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL IMPULSO AL SURGIMIENTO ECONÓMICO: EL GATT, LA OMC Y LA OCDE

### EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT), LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) Y LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

El 15 de abril de 1994, pocos meses después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, el TLCAN,<sup>1</sup> por sus siglas en español, y no NAFTA, como eventualmente se le llama, se firmó en la ciudad de Marraquech, Marruecos, el Acta Final de la Ronda Uruguay, octava en su orden, de las reuniones formales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), cuya trascendencia es única.

Mediante la Ronda en cuestión se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC), y se formalizaron en un todo, diversos acuerdos, entendimientos y declaraciones, que constituyen los instrumentos jurídicos regulatorios a nivel multilateral, de las relaciones de comercio internacional de ciento cuarenta y cuatro países al año 2001, incluyendo a China continental y a la recién denominada “China-Taipei”, considerada por la OMC como un “territorio con aduana separada”, siendo a la fecha el miembro más reciente en acceder a la misma (11 de noviembre de 2001).

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

1 Dicho acuerdo inició su vigencia el 1o. de enero de 1994. Para conocer con mayor detalle estos temas, véase el capítulo “Del GATT a la OMC”, en Witker, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

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

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

En consecuencia, será pertinente tener presentes los siguientes:

## 1. *Antecedentes*

Para comprender bien no sólo el porqué y cómo se buscan nuevos senderos en las relaciones multilaterales, particularmente las económicas y comerciales, objeto de nuestra presente inquietud, debemos recordar el pasado reciente de la historia de las mismas.

El siglo XX recién concluido se ha distinguido por el estallido de dos guerras mundiales, que fueron, a la par que cruentas, semillero de muchas otras cosas: conflictos posteriores, avances tecnológicos que, respondiendo a requerimientos bélicos, empujaron soluciones a problemas de diversa índole; búsquedas de otros mundos y cambios profundos en las ciencias de la conducta humana.

Demos, pues, una ojeada a estos acontecimientos, que nos apoyarán para caminar mejor y seguir adelante.

Hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, el comercio internacional se apoyaba en una estructura marcada con el signo del liberalismo, por lo que las disposiciones jurídicas que lo regulaban en los principales países que participaban en este tráfico eran escasas, pero abiertas y flexibles las que existían, sin que por supuesto faltasen movimientos internos que exigiesen la imposición de aranceles elevados a la importación de productos agrícolas y sobre algunas manufacturas.

Sin embargo, hasta los primeros años del pasado siglo prevaleció, como se dijo, la actitud abierta y fácil.

No obstante que con la oposición de competidores agresivos e imaginativos Inglaterra sufrió en sus ventas al exterior, la apertura de nuevos mercados y cierta especialización no convenida expresamente, pero resultante en la práctica, le permitió seguir conservando su carácter hegemónico casi hasta el inicio de la gran guerra, al grado que su balanza de pagos se mantuvo con un superávit creciente de 1900 a 1913.

La derogación de leyes arancelarias o su modificación a la baja fue constante en estos países, tal como nos lo muestran la abolición de los derechos sobre granos determinada por Alemania en 1865, siguiéndoles los de construcción de barcos en 1873 y de manufacturas de hierro en 1877. Las disposiciones francesas se mantuvieron liberales desde el Tratado Cobden-Chevalier de 1860 hasta 1892, cuando ciertos grupos agrícolas e industriales lograron su modificación.

A esta perspectiva meramente comercial, debemos añadir una serie de hechos y cambios políticos que impactaron la época.

Entre ellos consignamos que en la segunda mitad del siglo XIX se consolidan o bien nacen algunos Estados europeos, y surge como potencia mundial Estados Unidos de América, al amparo de la idea de que las naciones deben autogobernarse con independencia y en un ambiente de libertad, con la convicción de que deben lograr la consolidación nacional protegiendo los valores autóctonos. Esto deriva fácilmente en la creación o el fortalecimiento, según el caso, de sistemas arancelarios proteccionistas.

Adicionalmente existieron otros elementos que incidieron en esta situación de variada índole, como son, por ejemplo, la existencia de guerras internacionales (v. gr. la franco-prusiana, que consolidó Alemania); la depresión económica de 1873 a 1879; la creación de fuertes intereses económicos derivados de situaciones privilegiadas; la formación de imperios coloniales a base del control de gobiernos, caciques y pueblos con escaso desarrollo cultural en África, Asia y aun en América, con el propósito fundamental de explotar sus recursos naturales y materias primas, etcétera.<sup>2</sup>

Sin duda que mucho más se puede añadir al estudio de esta época del desarrollo económico del mundo, pero basta, a nuestro ver, lo ya consignado, para comprender el panorama que prevalecía al inicio de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), que planteó graves conflictos, los que no habiéndose resuelto del todo o, al menos, no en forma cabal y justa, encunaron la siguiente contienda de dimensiones internacionales que explotaron en 1939, surgiendo así la Segunda Guerra Mundial, concluida en 1945.

Errores múltiples, fundamentalmente políticos<sup>3</sup> y de contenido económico,<sup>4</sup> llevaron prácticamente a los mismos contendientes a enfrentarse

2 Reyes, Alfonso, *Historia de un siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, t. V, 1980.

3 Jackson, John, *The Wto and the Regulation of International Trade*, Institute in Legal Studies, George Washington Law Center, junio de 1998.

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

por segunda ocasión, no fue extraño ver a combatientes de la Primera, vestir el uniforme por segunda ocasión e ir llevando de la mano a su joven hijo, de nuevo al frente de batalla.

Su inicio fue un incidente oscuro en la frontera germano-polaca, que sirvió de pretexto para que las tropas alemanas se adentraran un 1o. de septiembre de 1939 en el territorio vecino, enfrentándose tanques contra caballos.

Al cabo de casi seis terribles años se concluyó este acontecimiento, que arrastró no solamente a los contendientes originales, sino también a otros países del continente asiático, Japón, particularmente, y alineó a muchos más, como fue el caso de nuestro país, que sufriera pérdidas humanas, materiales y conociera de actos bélicos al participar con un escuadrón aéreo en el Pacífico.

El actor definitivo fue también un país que al principio no estaba directamente involucrado, pero cuya presencia, siempre poderosa, inclinó desde su aparición, la balanza de los llamados “países aliados”.

Ante tal situación, debemos indagar cuál era su postura en lo referente a las relaciones comerciales internacionales que había mantenido normalmente.

Estados Unidos, al lograr su independencia política, siguió aplicando el mismo sistema existente durante la Colonia hasta 1808, y luego desarrolló todo un sistema marcadamente proteccionista; se abre en 1857 en su tarifa arancelaria, aunque por poco tiempo, ya que con el pretexto de fortalecer a la industria, pero sobre todo propiciar su fomento, se reimplantaron las tarifas de 1864, poco antes de que se desencadenara la guerra civil, siguiendo así la tendencia que desde el Report on Manufactures presentado al Congreso por Hamilton en 1791,<sup>5</sup> se habían proclamado las grandes ventajas de tal sistema, el que sería enarbolado como el símbolo de la Independencia industrial norteamericana en la declaración de Principios Republicanos en 1896.<sup>6</sup>

Así, tenemos que la tendencia proteccionista se desarrollaba como consecuencia de una serie de factores diversos, encontrándose tal vez la raíz filosófica en la propia actitud liberal que preconizaba la defensa del individuo frente a toda dependencia, por lo que debía desarrollarse con plenitud en un régimen de libre competencia. Paradójicamente, lo ante-

5 Morison, Samuel Eliot, *The Oxford History of the American People*, Nueva York, University Press, 1965, p. 325.

6 Asher, Isaacs, “International Trade: Tariff and Commercial Policies”.

rior exigía que la presencia extranjera se redujese al mínimo y que se exaltase el nacionalismo.

Lo anterior nos explica con claridad, las medidas que fue tomando el gobierno norteamericano ante este panorama mundial tan inquietante que se daba entre los años veinte a los treinta.

Con una falta de visión general y con una gran decisión proteccionista, se promulgó la Ley Smooth-Hawley, Tariff Act of 1930, que empujó aún más al fondo la crisis depresiva mundial, pues al cerrarse este mercado tan importante, los países proveedores disminuyeron sus exportaciones y también su capacidad de compra.

Hubo inclusive una inflación generalizada tan alta, que en los países afectados por innumerables medidas rígidas por haber sido “enemigos” y perdedores desde luego después de la Primera Guerra Mundial, tuvieron que soportar una moneda devaluada que para poco les servía.

Alemania tuvo que recurrir, por ejemplo, al trueque internacional mediante acuerdos bilaterales denominados *clearing*, o de compensación, lo que hábilmente supo aprovechar el emergente líder del nacionalsocialismo, Adolfo Hitler, para fortalecer su figura política.

Todo ello agravó la llamada “gran depresión”, por lo que el cambio de giro se hizo indispensable, y así, el presidente Franklin Delano Roosevelt, al iniciar su periodo presidencial en 1933 (octavo de la gran depresión), elaboró con Cordell Hull, su secretario de Estado, una ley denominada Reciprocal Trade Agreements Act of 1934, que pugnaba por una reducción arancelaria para activar el comercio global, sobre bases recíprocas.

Esta actitud chocaba frontalmente con las posiciones proteccionistas tradicionales norteamericanas, pero buscaba al revertir la tónica represiva, ampliar y fortalecer su comercio.

El espíritu de lucro está en lo más íntimo del norteamericano, y el desarrollo del comercio es el riel sobre el que caminan todos sus intereses; recordemos varias famosas expresiones francas o aun cínicas de sus hombres de Estado que las han pronunciado.<sup>7</sup>

Solamente se pudieron celebrar veinte acuerdos bajo esta Ley, pero el camino ya estaba trazado.

El gobierno norteamericano, que se comprometería en los hechos bélicos hasta pasado algún tiempo, siguió promoviendo su tesis, y así firmó

7 “Estados Unidos no tiene amigos, tiene intereses”.

en 1941 la Carta del Atlántico con el Reino Unido y otros acuerdos similares con los países aliados entre 1943 y 1945.

Al fin de la contienda, el panorama desolador que presentaban todos los países que se vieron envueltos en la conflagración mundial, sin distinción de si eran “aliados” o del “eje”, como se les llamaba, había necesidad de remediar de fondo la situación.

Era necesario reconstruir lo devastado, por lo que se requería establecer un sistema monetario sólido que formase la infraestructura necesaria para levantar realmente las ciudades bombardeadas, erigiese los puentes destruidos, las carreteras fracturadas, los almacenes y demás. De las pérdidas humanas de cerca de cincuenta millones de personas y de las consecuencias lamentables en quienes sobrevivieron, no es propio ocuparnos ahora, pero no podemos dejar de mencionarlas.<sup>8</sup>

Para ello se pusieron en práctica varios programas para reconstruir lo destruido, como el United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), aplicable a Europa Occidental y Japón, el Plan Marshall, el préstamo para la reconstrucción de Gran Bretaña, y otros más.<sup>9</sup>

Cuentan asimismo los programas que buscaron contrarrestar la influencia comunista, tales como el Plan Truman o el de ayuda Greco-Turca; la derrama de dinero en las tropas de ocupación, etcétera.

Solamente así podría cobrar las deudas pendientes contraídas tanto por amigos como por enemigos.

Fue convocada la Conferencia de Breton Woods en 1944, y de ahí surgieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, llamado también Banco Mundial.

Poco después, el Congreso norteamericano renovó la Ley de Comercio Recíproco por tres años más, y esto auspició, sin duda, la creación de un organismo multilateral de comercio para complementar así los esfuerzos que las dos instituciones anteriormente citadas llevaban a cabo en los campos monetario y financiero.

Para llevar a cabo sus propósitos, se aceptaron las ideas de un funcionario y hombre de negocios, el secretario de Estado norteamericano William L. Clayton, plasmadas en un documento intitulado *Proposals for Ex-*

8 Los profesores Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo L. Pérez Sánchez nos dan mayores pormenores sobre el particular en su trabajo *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 58 y 59.

9 Sobre el Plan Marshall es interesante el enfoque que De la Guardia y Pérez Sánchez le dan. *Ibidem*, pp. 73-79.

pansion of World Trade and Employment y así, el gobierno norteamericano no solamente invitaba a diversos países a celebrar acuerdos comerciales, sino también a la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC).<sup>10</sup>

La Organización de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (ECOSOC), de reciente creación, convocó a su vez a una conferencia sobre comercio y empleo, en cuyo seno se presentó el programa ideado por los Estados Unidos y la Gran Bretaña.

Fue en la capital de este segundo país donde se integró un comité preparatorio en octubre de 1946, que inició sus trabajos de inmediato.

Las siguientes reuniones se llevaron a cabo en Lake Success, Nueva York (enero y febrero, y en Ginebra de abril a octubre) y se trabajó para tener listo el documento a presentarse en la Reunión de La Habana en noviembre de 1947.

Un grupo integrado originalmente por diecisiete países estimó pertinente trabajar en el tema de la desgravación arancelaria para avanzar con mayor rapidez, y así se consolidó un documento integrado por varias partes.<sup>11</sup>

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo se realizó tal como se había planeado. Cincuenta y siete países miembros, con la notable ausencia de la Unión Soviética, se reunieron para firmar en marzo de 1948 la llamada Carta de La Habana, habiendo estampado su firma cincuenta y tres países.

El resultado fue claro, en cuanto a que se comprendían tres grandes campos:

1. El cuerpo jurídico del Estatuto de la Organización.
2. La determinación de las cláusulas generales que contenían las obligaciones principales relativas a la desgravación arancelaria.
3. Un acuerdo multilateral para negociar una desgravación arancelaria recíproca.

10 Sobre el particular, véase *The Restoration of International Trade*, texto propuesto por la International Conciliation, coordinado por Melvin J. Fox y Nicholas Murray Butler, Carnegie Endowment for International Peace, septiembre, 1947. Asimismo, "The Marshall Plan and his Legacy", *Foreign Affairs*, Commemorative Section, vol. 76, núm. 3, mayo-junio de 1997.

11 *Final Act adopted at the conclusion of the Second Session of the preparatory committee of the United Nations Conference of Trade and Employment*, U.N., sales núm. 1947, II, 10, 55UNTS, 187 (1947).



Estas dos últimas se convertirían poco después, en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

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

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

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

Para salvar el escollo se acordó celebrar un protocolo de aplicación provisional, que dio pie a un sinfín de negociaciones y consultas, terminando felizmente con la adopción plena de las partes I y III y de la parte II original (artículos III al XXIII) sólo en la medida en que fueran consistentes con la legislación nacional de los países signantes, previniendo así los posibles conflictos internos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de la llamada “Cláusula del Abuelo”.<sup>12</sup> En la parte I se consagraron los principios de “Nación Más Favorecida” y de “No Discriminación”; la parte II contiene las normas necesarias del acceso a mercados, y la III se refiere a las materias administrativas.

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

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

En sus orígenes, el Convenio del GATT tenía un propósito distinto de la función que cumple en la actualidad. El acuerdo general fue concebido fundamentalmente como un instrumento para hacer una reducción recíproca de aranceles, comprendiendo así un conjunto de obligaciones subsidiarias a los principios estipulados en la Organización Internacional de Comercio, institución que supuestamente tendría un papel rector en el comercio inter-

12 En octubre de 1947, ocho países aprobaron el documento que formalizaba el GATT para que provisionalmente entrara en vigor a partir del 1o. de enero de 1948. Ellos fueron: Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, el Reino Unido, y desde luego, los Estados Unidos de América (55 U.N.T.S. 308, I (a) and (b)(1947).

nacional. Cuando se frustró la constitución de esa organización, como consecuencia de la oposición del Congreso de Estados Unidos, el Acuerdo General se convirtió en el instrumento básico para regular el comercio internacional entre las partes contratantes, con todos los defectos implícitos en un tratado internacional negociado para un fin distinto y que requería la infraestructura propia de un organismo internacional para funcionar.

Esta gestación defectuosa ha tenido manifestaciones institucionales y jurídicas importantes. Quizá el defecto constitucional más importante es que el acuerdo general no ha entrado en vigor.<sup>13</sup>

Pocos años se necesitaron para que la OIC abortara al negarse el Congreso norteamericano en 1951, a tratar más el tema; por ende, el GATT se aplicó durante 47 años sobre bases “provisionales”.

No deja de resultar paradójico y constituir una “ironía”, como bien apunta el profesor John H. Jackson,<sup>14</sup> que los Estados Unidos, habiendo sido quienes habían sido los iniciadores de la creación de la OIC y sus principales promotores, la rechazaron.

Otra paradoja la constituye el hecho de que haya subsistido una parte del todo, merced a la creación del Protocolo de Aplicación Provisional

En varias ocasiones hubo intentos de resucitar a la fallida organización resaltando los trabajos de la comisión interna de la OIC, y la Organización de Cooperación para el Comercio Internacional (OTC), que sin haber logrado el menor éxito, sirvió al GATT y vino a ser de hecho la secretaría del mismo.

De nuevo en 1955, con motivo de la resolución tomada para revisar el texto del GATT, se preparó un documento más simple que el original de la OIC, que contenía normas para integrar un marco legal que facilitase el desarrollo institucional del acuerdo, pero se enfrentó con la misma actitud del Congreso norteamericano, y falló.

Tal vez se pudo volver a intentar otro esfuerzo cuando se llevó a cabo la única modificación importante al texto del Protocolo en 1965, al adicionarse la parte IV, que contiene los tres artículos que se ocupan de los países en vías de desarrollo (artículos XXXVI al XXXVIII), facilitando su acceso a los grandes mercados comerciales considerando para ello excepciones a los principios básicos que habían venido rigiendo las relacio-

13 Sepúlveda Amor, Bernardo, “Las nuevas reglas del GATT y el marco jurídico mexicano”, *El Comercio Exterior de México*, México, IMCE, ADACI, Siglo XXI Editores, t. II, 1982, p. 299.

14 *The World Trade Organization*, Chatam House Papers, The Royal Institute for International Affairs, 1998, p. 18.

nes comerciales internacionales; de ahí que las califique como las “Cláusulas Antigatt”, cuando las menciono ante mis alumnos.<sup>15</sup>

Nada se hizo, y pese a ello funcionó, como si fuese una organización internacional, sin tener personalidad jurídica. Contó con una especie de secretaría, y cimentó, a base de muchos esfuerzos, toda una doctrina y una práctica que han sido útiles sin duda para todos los países.

Se han dado también abusos y se han prohibido prácticas proteccionistas al amparo de las excepciones legítimas.

Sin pretender ahondar en la historia del GATT, señalaremos que su *modus operandi* fue a base de reuniones periódicas llamadas “Rondas”, cuya duración fue diversa, pues iban desde uno hasta ocho años.

Las primeras Rondas se ocuparon básicamente de las reducciones arancelarias con resultados exitosos, y las tres últimas ampliaron su campo de acción a las llamadas disciplinas o “Códigos de Acción” llegando hasta la creación de la OMC.

Recordemos que dichas Rondas fueron:

1. La primera que trabajó en paralelo con las negociaciones para establecer la Organización Internacional de Comercio, celebrada en Ginebra en 1946.
2. La segunda, llevada a cabo en Annecy, Francia, en 1949.
3. Le siguió la que tuvo como sede la ciudad de Torquay, en Gran Bretaña, entre 1950 y 1951.
4. Luego vino la de Ginebra, Suiza, que tuvo lugar de 1955 a 1956.
5. En la misma ciudad se reunieron para atender la llamada Ronda Dillon, de 1960 a 1961.
6. También Ginebra sirvió de sede para la Ronda Kennedy, de 1964 a 1967.
7. La siguiente, celebrada pocos años, más tarde en Ginebra, llamada “Ronda Tokyo”, tomó varios años, de 1973 a 1979.
8. Por último, la llamada “Ronda Uruguay”, inaugurada en dicho país en 1986, concluyó en 1994, y ha sido la más amplia, compleja, y, de cierta manera, la última del GATT, pues aunque éste subsiste en su versión de 1994 y está presente a través del acervo histórico en

15 Para conocer en mayor detalle esta parte IV, véase *Guide to GATT Law and Practice*, vol. 2, WTO, Génova, 1995, pp. 1039-1051. Asimismo, de González Carrancá, Juan Luis, *Análisis del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1980, pp. 199-202.

todos los anexos, las Rondas que efectúe, a partir de 1995 serán de la Organización Mundial de Comercio.

Las diferentes Rondas de negociaciones se enfrentaron hasta la Ronda Tokyo, con un serio problema, sobre todo a partir de la anterior; es decir, la Kennedy, en donde la materia de las mismas ya no eran los aranceles, sino las barreras no arancelarias y los denominados “códigos de conducta”.

Como bien expresan David Palmeter y Petros C. Merroidis a propósito del eterno enfrentamiento del Ejecutivo norteamericano y su Congreso, para aprovechar las negociaciones comerciales: “This experience soured many trading partners of the United States, who found themselves having to negotiate twice: first with the U.S. negociators and then with the Congress...”<sup>16</sup>

Para superar el problema y permitir que el Congreso como tal participara en las negociaciones y las aprobara, se inventó el sistema del *fast-track*, contemplado en la Trade Act of 1974, al que nos referiremos más adelante.

Se esperaba con cierta ilusión la Ronda calificada como del “milenio”, alentada por William Clinton, presidente de los Estados Unidos de América, según su informe a la nación pronunciado a principios de 1999.

Se celebraron tres conferencias ministeriales previas; la primera en Singapur en diciembre de 1996; la segunda en Ginebra en mayo de 1998; la tercera en septiembre, y la definitiva durante los días 20 de noviembre a 3 de diciembre de 1999 en Seattle, Washington.

Se partió de un programa de trabajo compuesto por cuatro grupos de temas y compromisos:

1. Implementación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay.
2. Agenda incorporada.
3. Decisiones de la Conferencia Ministerial de Singapur (1996).
4. Temas adicionales que se aprueben en Seattle.

De manera sintética comentaremos, sobre cada uno de los apartados enlistados, lo siguiente:

<sup>16</sup> Véase Palmeter, David y Petros C. Marroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization*, La Haya, Países Bajos, Kluwer Law International, 1999, p. 6.

*Acuerdos de la Ronda Uruguay.* El propósito era pasar lista a la situación que guardaban en cuanto a su observancia.

Nuestro país cumplió con todos y cada uno de los que le fueron asignados.

*Agenda incorporada.* La tarea era revisar los acuerdos existentes y preparar las nuevas negociaciones cuando procediesen. Dichos acuerdos son:

- Agricultura.
- Subvenciones.
- Licencias de importación.
- Obstáculos técnicos al comercio.
- Medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Medidas a la inversión relativas al comercio.
- Reglas de origen.
- Salvaguardas.
- Servicios.
- Solución de diferencias.
- Propiedad intelectual.
- Textiles.
- *Antidumping* y medidas.
- Compensatorias a los subsidios.

### Decisiones de Singapur

- a) Comercio y competencia.
- b) Facilitación del comercio
- c) Comercio e inversión
- d) Compras de gobierno

### Nuevos temas

- a) Aranceles industriales
- b) Comercio electrónico
- c) Medio ambiente y regulación laboral.

Nuestro país, que ha estado muy activo en todo este proceso,<sup>17</sup> ha sido parco en su información hacia los sectores nacionales interesados.

En octubre de 1999 se organizó un seminario sobre la Ronda del Milenio, accediendo a sugerencias de miembros de la COECE-Concamin, quienes participamos con los funcionarios de la Secofi involucrados en las negociaciones, y se desarrolló el siguiente programa:

1. Preparativos para la negociación de la Ronda.
2. Implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay.
3. Liberalización de bienes industriales.
4. Nuevos temas, inversión, competencia y *antidumping*, compras de gobierno, facilitación de comercio y comercio electrónico.
5. Solución de controversias.<sup>18</sup>
6. Medio ambiente y estándares laborales.

La pretendida Ronda del Milenio resultó un fracaso, pues no se llevó a cabo en los términos pretendidos y quedó suspendida hasta su reactivación en la reunión de Doha, Qatar. Esto no significa que se hayan detenido todas las negociaciones, pues, como veremos más adelante, algo se logró, pero muy lejos de lo pretendido.

Como es de esperarse, éstos y otros temas están siendo analizados por los países y por los grupos integrados de alguna forma, para subrayar los que son de su especial interés y cuidado.

Así, la poderosa Unión de las Confederaciones de la Industria y del Empleo de Europa, la UNICE, con sede en Bruselas, ha dado a conocer sus puntos de vista.<sup>19</sup>

En un extenso y preciso documento consignan, entre otras cosas, la “...prioridad para los hombres de negocios de Europa, en mejorar el acceso a los mercados de terceros países, para bienes y servicios” (párrafo 10), lo que debemos conocer a la luz del Tratado que hemos negociado con la UE y con sus quince miembros.

17 Véanse ponencias del doctor Herminio Blanco, titular de la Secofi, en las conferencias ministeriales de Singapur (diciembre de 1996) y Ginebra (mayo de 1998), WT/MIN(96)/ST/14 y WT/MIN(98)/ST/101, respectivamente.

18 Participé como invitado en esta mesa.

19 *Boletín* interno del 16 de julio de 1998, Bruselas, y por Bernard Langeheine en su conferencia “The EU’s Trade Agenda for the Upcoming wto Round”, memorándum de *White and Case*, 21 de mayo de 1999.

Dicha facilitación la quieren particularmente en las inversiones y en su debida protección, en la liberalización de los servicios, en la armonización de los procedimientos aduaneros y de comercio, en la eliminación de las barreras no arancelarias, sobre todo en los requisitos de estándares y de certificación, así como en compras gobierno y en lo relativo a la protección al ambiente.

En la reciente reunión ministerial anual de la OCDE, que fue presidida por México (y no lo será de nueva cuenta hasta dentro de 28 años), se ocuparon también de las negociaciones comerciales de la Ronda del Milenio citada.<sup>20</sup>

Resulta que a “toro pasado” es fácil señalar que aparecían señales previas a la reunión en Seattle, que predecían, si no un fracaso en la obtención de una lista de temas, al menos resultados magros en medio de agrias disputas y mucho ruido.

Durante 1999 hubo que designarse al nuevo director general de la OMC, y esto resultó muy complejo, llegando inclusive a provocarse una crisis seria entre sus miembros; hubo un enfrentamiento entre quienes apoyaban al señor Mike Moore, encabezados por el gobierno norteamericano y los que postularon al candidato de Singapur, doctor Supachai Panitchpakdi, grupo formado por un número importante de países emergentes, los que al fin de la contienda acabaron con serios resentimientos, al estimar que no se tomaban en cuenta sus intereses. Hubo que partir el periodo de ejercicio de la dirección en dos de tres años cada uno para que ambos candidatos ocupen la silla de la presidencia, y así, el nuevo director entrará en funciones el próximo 1o. de septiembre del 2002, al cesar en su cargo el actual director.

Al iniciar el primer periodo encabezado por el neocelandés, hubo que hacerse los ajustes burocráticos normales, y esto afectó sin duda los trabajos preparatorios.

Uno de estos resultados negativos fue que no se pudo elaborar una agenda consensada que ofreciese un andamio sólido sobre el que trabajar.

<sup>20</sup> “L’OCDE se preocupe des differends commerciaux”, *Le Monde*, 26 de mayo, 1999, p. 5. La Cámara Internacional de Comercio, con sede en París, ha dado a conocer también sus puntos de interés. Véase *World Business Priorities for a New Round of Multilateral Trade Negotiations*, París, junio 21 de 1999. Asimismo, “Position Paper from the G-15 Federation of Chamber of Commerce, Industry and Services”, El Cairo, Egipto, octubre 1-3 de 1999.

Por otra, del lado de los principales actores también hubo condiciones internas que sin duda repercutieron en sus tareas y quehaceres para la preparación de la Ronda.

La Unión Europea tuvo que superar una crisis en la Comisión Europea, siendo calificada como la peor<sup>21</sup> en su existencia, que provocó un desmantelamiento de la administración, tema muy delicado.

Para establecer la misma fue necesario llevar a cabo un arduo cabildeo, ya que para nombrar a los directores generales se deben considerar las nacionalidades. Esto significó que el nuevo presidente de la Comisión, Romano Prodi, no pudiese actuar hasta el 29 de septiembre (1999).<sup>22</sup>

Así, la salida del comisionado de Comercio, sir Leon Brittan, y el arribo del actual Pascal Lamy, en algo retardó sus tareas.

En cuanto a la situación del gobierno norteamericano, ésta fue más grave, pues siendo los anfitriones debieron considerar varios factores internos que provocarían turbulencias.

Tal vez el factor político y el hecho de que en el año 2000 habrá elecciones presidenciales fue el más grave; no se podía esperar que el presidente William Clinton estuviese dispuesto a flexibilizar su posición si esto le pudiese costar popularidad.

Esto explica la insistencia de la postura norteamericana liderada por la anfitriona, embajadora Charlene Barshefsky, representante de los Estados Unidos para el Comercio Internacional (US Trade Representative), de incluir los estándares laborales y ambientales, así como su negativa para revisar las disposiciones *antidumping* y de subsidios; estos temas han sido promovidos fuertemente por las grandes centrales sindicales norteamericanas (AFL-CIO), cuyo apoyo económico y votos son muy importantes en las elecciones próximas.

La impresión anterior ha llevado a considerar a ciertos analistas europeos, que la OMC fue víctima de la política interna del país anfitrión,<sup>23</sup> así como de la incapacidad de su gobierno para encauzar los intereses de los participantes. En opinión del ex funcionario del Tesoro norteamericano-

21 Mergier, Anne Marie, "La Comisión Europea en su peor crisis política por la renuncia de sus veinte integrantes", *Proceso*, México, 21 de marzo de 1999, p. 42.

22 Lemaître, Phillipe, "Romano Prodi Announce une Vaste Reorganization de la Commission Europeene", *Le Monde*, París, 10. octubre de 1999, p. 3.

23 De Beer, Patrice, "L'OMC, Otage des Elecciones Americaines", *Le Monde*, París, 9 diciembre de 1999, primera plana. Asimismo, en Sigaud, Paul, "Bill Clinton Sort Affaibli de l'Echec de la Conference de l'OMC a Seattle", *Le Temps*, Ginebra, 8 diciembre de 1999, p. 5. ICC, México, *Newsletter 1*, núm. 19, de diciembre de 1999, p. 2.



no, C. Fred Bergstein, “The main reason for the debacle at Seattle was the United States inability to propouse a new round of trade negociations that would meet the legitimate interests of other mayor players”.<sup>24</sup>

Desde luego que fue expresamente negado por la embajadora Charlenne Barshefsky en la rueda de prensa efectuada el 3 de diciembre a cuestionamiento muy duro que se le hizo acusando a su gobierno de haber preparado todo el escenario para apoyar al candidato de la Casa Blanca, Al Gore.<sup>25</sup>

El resultado final de la reunión ¿fue realmente un fracaso?<sup>26</sup>

La respuesta no es simple, sino compuesta, esto es, que tiene varias vertientes, ya que como suele suceder, no es absoluta.

En un sentido se fracasó efectivamente en su cometido de aprobar un temario de interés común para los entonces 135 miembros de la Organización. Esto puede dejar mal sabor de boca, e inclusive cuestionar si habría más Rondas de negociaciones.

No ha sido, sin embargo, la primera ocasión en que se suspenden las conversaciones ministeriales, pues tenemos los casos en que la Ronda Uruguay tuvo que prolongarse al anunciarse su clausura el 9 de diciembre, ya que quedaron pendientes una serie de temas.

En la misma Ronda Uruguay, y durante la reunión ministerial de Bruselas, de nueva cuenta con fecha 7 de diciembre, hubo de prolongarse hasta 1994, y en abril de ese mismo año se firmó el documento definitivo.

En otro sentido no afectó la toma de acuerdos en ciertos temas sobre los que se venía trabajando con ahínco, y que sin duda marcaron un progreso en el quehacer de la OMC.

Los temas más notables fueron servicios y comercio electrónico.

En opinión de algunos analistas, hay entusiasmo por negociar varios tipos de servicios, como son los financieros, los de las telecomunicaciones, los de energéticos, los profesionales y otros.

Asimismo, se aceptó en prorrogar la moratoria en el cobro de derechos aduaneros en los relacionados con electrónica de 18 a 24 meses.

Hay otros temas que muestran ciertos avances, como son las negociaciones en aranceles industriales; en la valoración aduanera, en los TRIMS;

<sup>24</sup> Bergstein, C. Fred, “Americas two front economic conflict”, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2001, p. 23.

<sup>25</sup> Joint Press Conference, Conclusion of World Trade Organization Ministerial, p. 2.

<sup>26</sup> Sobre el particular, véase ALADI, “Síntesis informativa sobre la Ronda del Milenio de la OMC. Segundo Informe” (ALADI/Sec/di1316 I). 10 de octubre de 2000. Véase, asimismo, Fernández Rozas, José Carlos, *Sistema del comercio internacional*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 303, 312-316.

asimismo, en el tema tan sensible de la agricultura, en donde tanto la UE como Japón están acordes con la disminución de ciertos subsidios para ciertos productos, mas no en la eliminación total de los mismos.

Se manifiesta también acuerdo entre la Comunidad Europea, los Estados Unidos, Canadá y Japón, en ampliar las preferencias para acceder productos de los países menos desarrollados, a sus mercados, con ciertas excepciones, como son textiles, carne, arroz, azúcar, plátanos y piel.

En contra, las posturas cerradas de los países miembros de CAIMS, liderados por los Estados Unidos, para eliminar totalmente los subsidios en agricultura y su insistencia en que en la declaración final apareciera expresamente el término, cerró las puertas a los europeos.

O bien, insistir en los temas de calificación ambiental, de la llamada cláusula social, para las cuestiones laborales que provocaron fuertes y enérgicas reacciones de los países “sur”, o sea africanos, caribeños, sudamericanos y de México, se sumaron para impedir un final feliz.

Algunos observadores han querido ver este resultado como una victoria de los países de menor desarrollo y de las organizaciones cívicas.

Tal vez lo fuese si la causa de tantos malestares mundiales estuviese en la OMC y el libre comercio.

No es así, pues lamentablemente las raíces del atraso de los pueblos, del deterioro ambiental, de la pobreza y de tantas calamidades innegables que agotan al ser humano al finalizar el siglo, son múltiples y exigen ser combatidas.

Estas acciones deberán enderezarse en los foros adecuados y hacer que los organismos mundiales más importantes elaboren un plan de acción conforme a un programa de trabajo para que en forma integral y a largo plazo sean combatidos.

Se puso en evidencia en Seattle, un malestar general que no se puede negar, cuya expresión fue bien orquestada por quién sabe qué intereses legítimos y no legítimos.

Las comisiones de técnicos y especialistas siguieron trabajando en Ginebra; así, a los pocos días, el 17 de diciembre, hubo una junta “cumbre” entre las delegaciones de Estados Unidos y de la Unión Europea; sus esfuerzos y los resultados de los mismos se irán conociendo a medida que se obtengan, lo que provocó un halo de expectativas a la reunión de ministros en Qatar para mediados de noviembre del año 2001.<sup>27</sup>

27 Para comentar esta parte utilicé fundamentalmente los siguientes documentos:

En el inter surgió un terrible imprevisto, que cuestionó de nueva cuenta la viabilidad de la reunión ministerial, como fue el acontecimiento del 11 de septiembre en Nueva York. La proximidad de las fechas y el lugar de la sede hizo dudar seriamente de la celebración de la misma.

Sin embargo, el interés de las grandes potencias en que la reunión ministerial previa a la Ronda se celebre, particularmente de los Estados Unidos, logró su propósito.

En opinión de algunos politólogos norteamericanos, como C. Fred Bergsten, el liderazgo mundial de los Estados Unidos está en jaque, por lo que ante la recomposición mundial debe seguir una estrategia que no sólo lo asegure, sino que también lo fortalezca, y entre los mecanismos pertinentes incluye precisamente la celebración de una nueva Ronda comercial.<sup>28</sup>

Así, en un periodo de cinco días, del 9 al 14 de noviembre de 2001, se cumplió lo acordado, y tuvo lugar en Doha, Qatar, la Cuarta Reunión Ministerial, que con dificultades y con un día más de lo previsto, aprobaron temas muy importantes, como fueron la admisión de la República Popular China y de Taiwan, a la que, como ya señalamos, rebautizaron para poder acceder como el miembro 144, bajo el nombre de “China-Taipei”.

Durante enero del 2002, los miembros, en cumplimiento al mandato recibido en la reunión de Doha, Qatar, acordaron elaborar un calendario detallado de los temas a tratar y la forma de las negociaciones. Habiendo cumplido con su encomienda han listado doce temas principales que engloban cuarenta subtemas, que son:

1. Acuerdo general sobre aranceles y comercio.
2. Agricultura.
3. Medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS).
4. Textiles y confecciones.
5. Barreras técnicas al comercio.
6. Medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio internacional (TRIMS).

Vernet, Daniel, “Les citoyens du monde s’invitent a l’OMC”, *Le Monde*, 4 de diciembre de 1999, primera plana; Caramel, Lawrence, “Une victoire pour les pays pauvres...”, *Le Monde*, 6 de diciembre de 1999, p. 3; Stern, Babette, “La Conference de Seattle se termine par un Echec”, *Le Monde*, 5 de diciembre de 1999, p. 2; White and Case L. P., “Seattle Ministerial Negotiations Collapse: Resumption of talks time frame is Unclear”, 7 de diciembre, Washington, y del 23 de diciembre de 1999; y WTO—3 December—“The final day and what happens next”.

<sup>28</sup> Bergstein, C. Fred, *op. cit.*, nota 24, pp. 22 y 25.

7. Artículo VI del GATT (*antidumping*).
8. Artículo VII del GATT (valoración aduanera).
9. Reglas de origen.
10. Subsidios y medidas compensatorias.
11. Comercio internacional relacionado con los derechos de propiedad intelectual (TRIPS).
12. Diferenciación entre medidas obligatorias y potestativas.
13. Problemas principales en la implementación de los acuerdos.
14. Disposiciones finales.

Se supone que para el 1o. de enero del 2005 deberán concluir las negociaciones; sin embargo, el tema de la resolución de diferencias y el acuerdo que las regule deberá concluirse para el mes de mayo del 2003, y deberá presentarse en la Quinta Conferencia Ministerial a celebrarse en México, un informe sobre el índice de control geográfico relacionado con la producción de vinos de uva y aguardientes.

El presidente de los Estados Unidos de América, como es sabido, para negociar temas arancelarios con agilidad, requiere de la autorización expresa de su Congreso, que siempre está renuente a otorgársela.

La Casa Blanca ha estado promoviendo ante sus legisladores la aceptación de dicha petición, que la titulan como *Trade Promotion Authority*.<sup>29</sup>

Adicionalmente, se elaboró un temario, que comprende asuntos de particular interés para los países en vías de desarrollo, los que paradójicamente fueron aceptados por los desarrollados a consecuencia de los acontecimientos ya consignados del “septiembre trágico”, a efectos de lograr su cooperación en la lucha contra el terrorismo.

La agenda incluye la reducción de aranceles sobre bienes industriales, la disminución de subsidios agrícolas; la limitación de las barreras a la inversión y la restricción de la aplicación de las medidas *antidumping*, lo que fue siempre repudiado por el representante norteamericano, que ahora tuvo que ceder.

México tenía gran interés en que así sucediera, adicionalmente a otros temas incluidos, como, por ejemplo, en el desmantelamiento de los subsidios agrícolas, lo que también se logró.

Se estableció un plazo para concluir las negociaciones, que fenecerá el 1o. de enero del año 2005.

29 Véase la información que aparece al respecto en la página Web de la USTR.

## 2. Desarrollo y escollos

Es innegable que la experiencia de Seattle ha marcado un hito definitivo en el futuro del comercio internacional organizado. Los pasos dados de 1947 a 1986 constituyen una parte de la historia que consolidó al mismo; de 1986 a 1995 se abrieron nuevas sendas en donde ya no era la desgravación arancelaria la única preocupación, sino todo un conjunto de instrumentos de apoyo al comercio internacional. Para valorar lo realizado y considerar el porvenir será útil formular algunas reflexiones.

Siendo entendible que las primeras Rondas del GATT se ocupasen sólo del aspecto arancelario, el avance y profundización de la apertura comercial no marchaban a la par, pues los países fuertes no veían con simpatía a las disciplinas del acuerdo.

La invocación de la llamada “Cláusula del Abuelo” para evadir las disposiciones del GATT sobre prácticas desleales, le daba una trinchera a los grandes países para continuar con sus prácticas proteccionistas.

Esta salida entendible al entrar en vigor el GATT para facilitar su puesta en marcha en 1947 ya no se justificaba en los setenta.

La Ronda Kennedy fue el escenario en donde se destrabó el asunto. Los Estados Unidos tuvieron que aceptar modificar sus normas internas, y la Trade Act of 1974<sup>30</sup> ya mencionada contiene los requerimientos multilaterales que los preceptos pertinentes como el artículo VI del GATT exigen.

Empero, las modificaciones efectuadas no fueron suficientes, por lo que en la siguiente Ronda, llevada a cabo cinco años después, y conocida como “Tokyo”, se volvieron a cambiar las normas *antidumping* y anti-subsidios existentes.

El gobierno norteamericano tuvo que aceptar modificar de nuevo otros cuerpos legales, y en lo tocante a las prácticas desleales, se hizo una precisión en el capítulo relativo a los países amparados bajo el Acuerdo, y se distinguieron tres grupos:

1. Aquellos con los que Estados Unidos tienen en vigor el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Antisubsidios y cumplen con la aproba-

30 H.R. 10710-Trade Act of 1974-19 USC 2101 Public Law 93-618. Para una revisión de los puntos más importantes de la misma, véase mi estudio: “Las relaciones comerciales entre Iberoamérica y los Estados Unidos a la luz de la Ley de Comercio de 1974”, *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, pp. 663-744.

ción presidencial, según el artículo 216 de la misma Ley, denominada Trade Agreement Act of 1974.

2. Los países que han asumido un compromiso con los Estados Unidos similar al del susodicho Acuerdo, según resuelva el presidente.
3. Aquellos otros que teniendo en vigor un tratado anterior al 19 de junio de 1979, les liga la cláusula de nación más favorecida.<sup>31</sup>

Fueron considerados otros temas importantes, destacando el entendimiento relativo a las notificaciones, solución de controversias y vigilancia (BISD26S/210), que recogiendo ciertas prácticas sobre el tema, mejoró lo establecido en los preceptos XXII y XXIII, únicos existentes sobre tan importante materia.<sup>32</sup>

Los países en vías de desarrollo, y particularmente los de menor desarrollo relativo, no quedaron del todo satisfechos y dejaron constar, en el documento intitulado “Process-verbal”, su deseo de que algunos temas relevantes fueran revisados en el nuevo Código de Antidumping y Subsidios, que fuera negociado en esa Ronda.

Es importante subrayar que de noventa y nueve países participantes concurrieron veintiséis que no eran partes contratantes aún del GATT, y tres que solamente tenían ese carácter de manera provisional.

Según el entonces director general del GATT, señor Olivier Long,<sup>33</sup> la Ronda Tokyo constituyó la más compleja y de mayores logros obtenidos hasta el momento.

Agregaríamos que también fue altamente significativa por la presencia en número tan elevado de países en vías de desarrollo, tanto partes contratantes como observadores. México estuvo en las reuniones prepa-

31 Trade Agreements Act of 1979-19 USC2501, Public Law 96-39- 96th Congress- Secc. 701 (b) y Secc. 2 (b)

32 El artículo XXIII fue modificado en diversas ocasiones, a saber:

1. Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, 26th supp. BISD 210 (1980).

2. 1982 Ministerial Declaration on Dispute Settlement Procedures, 29th supp. BISD 13 (1983), 1984 Action on Dispute Settlement Procedures, 31st supp. BISD 9 (1985).

3. 1989 Improvements to the Gatt Dispute Settlement Rules and Procedures, 36th supp. BISD 61(1190).

4. Appendix 2 to the Dispute Settlement Understanding.

33 *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, Report by the Director General of GATT, Génova, abril de 1979. Véase, asimismo, Cline, William R. *et al.*, *Trade negotiations and the Tokyo Round*, Washington, The Brookings Institution, 1978.

rando sin duda su futuro ingreso que intentara en 1979 sin éxito y que culminaría en 1986.

El total de acuerdos especiales fueron nueve, que se refieren al tema de barreras no arancelarias y otros de diverso contenido, de los cuales seis son denominados “códigos”.

Su aceptación despertó grandes expectativas, pero su aplicación en muchos casos resultó difícil y complicada, bien porque su redacción era confusa, lo que fue aprovechado por algunas partes contratantes para evadir el compromiso, o bien en el caso de las controversias porque no estaba consignado con precisión si el conflicto era materia de alguno de los códigos o bien del sistema general.

Estos puntos y otros más fueron claros para los negociadores, y sin dilación decidieron las partes contratantes establecer un programa de trabajo para buscar mejorarlos en el futuro (BISD268/219). Así se gestó la futura Ronda Uruguay, y con ella el nacimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Se convocó por los Estados Unidos a una reunión para desahogar la agenda en noviembre de 1982, pero no tuvo mayor eco, y sólo se logró una declaración ministerial en la que se enfatizó en cuatro áreas de gran preocupación: solución de controversias, salvaguardas, agricultura, textiles y confección, y barreras arancelarias y no arancelarias.

Ante la falta de consenso, se formaron diversos grupos integrados por especialistas, como el coordinado por el doctor Fritz Lentwiler, de Suiza, o bien por varios gobiernos, como el formado por Japón, Canadá y los Estados Unidos, así también por el G-7.

La CEE, a su vez, hizo un llamado para una nueva ronda, pero la inclusión de otros nuevos temas antes nunca considerados, como el de servicios, propiedad intelectual e inversiones, provocaron una seria reacción en contra, entre varios países de menor desarrollo liderados por la India.

Se incrementaron las reuniones y surgieron los fracasos; se estableció dentro del GATT un comité preparatorio que elaborase la agenda para la Reunión de Ministros, y poco antes del 20 de septiembre de 1986 se aceptó el documento propuesto por Colombia y Suiza, que se convertiría en la llamada “Declaración de Punta del Este” (BISD338/19).

Con gran sentido práctico la declaración considera el establecimiento de tres grupos de trabajo:

- A. Bienes.
- B. Servicios.
- C. Comité de negociaciones comerciales.<sup>34</sup>

El primero se dividió en varios subtemas, que sumaron 14, y el tercero se colocó a la cabeza de todos ellos.

El tema de la creación de un organismo comercial internacional no fue mencionado al principio; sin duda pesó en el ánimo de las partes el rechazo siempre constante que el Congreso Americano había manifestado a esta idea.

Pocos años después, ya durante las negociaciones, el gobierno canadiense lo propuso, e inclusive sugirió el nombre de la “Organización Mundial de Comercio”, en el mes de mayo de 1990.

Sin duda que previamente se había comentado el tema en el seno del grupo denominado “Quad”, integrado por la entonces CEE, los Estados Unidos y Japón, por lo que se provocaron consultas y reuniones entre los sectores interesados.

La Comunidad Europea reaccionó favorablemente, pero propuso cambiar el nombre a “Organización Multilateral de Comercio”.

Este tema agregado y la falta de documentos en los demás, unido al hecho de que el *fast-track* o vía rápida<sup>35</sup> se le terminaría al presidente nor-

34 Uno de estos grupos de trabajo se ocupó del tema del futuro del sistema del GATT, cuyo acrónimo en inglés se prestó a diversos comentarios, pues resulta ser “FOGS” de “Future of the GATT System”.

35 El sistema del *fast-track* norteamericano. Conforme a la Constitución norteamericana, los acuerdos internacionales originalmente sólo podían ser negociados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado del país.

Sin embargo, en la práctica sucede que un porcentaje muy elevado de dichos acuerdos se atorán al pasar a dicha aprobación, toda vez que los senadores consideran en la discusión y emisión de su voto, factores personales a los que les dan más importancia que a la conveniencia para su país de la aprobación o rechazo del acuerdo, debido a que pudiendo ser reelectos indefinidamente, cuidan que sus votantes no sufran posibles daños si el tratado llegase a entrar en vigor.

Sin embargo, esta posición choca con el espíritu mercantilista de la naturaleza del norteamericano, y por ende de la presencia del propósito de lucro que aparece inevitablemente en su política exterior.

Por otra parte, la Constitución norteamericana previene que la materia de comercio exterior en lo concerniente a los aranceles, es materia exclusiva del Congreso, y que cualquier modificación, incremento o suspensión que no sea aprobado por el mismo, sino negociado por el Ejecutivo, requiere remisión expresa so pena de nulidad (artículo 1o., párrafo 8, apartado 3).

Obviamente, se vio que no era posible por una parte sujetar a los formalismos y discusiones legislativas la aprobación de los tratados comerciales, y por otro, la dilación y tal vez la pérdida de oportunidades de carácter comercial.

Por ende, se tuvo que buscar una salida práctica al problema, y el espíritu pragmático norteamericano diseñó el mecanismo de la “vía rápida” denominada *fast-track*.



teamericano el 1o. de junio de 1991, provocó un *impasse* en las negociaciones hasta que este último asunto se destrabara.

El 1o. de mayo de ese año se autorizó al entonces presidente Bush padre a continuar estas negociaciones y también a celebrar las del TLCAN, pero con una duración de sólo dos años.

Como vemos, el mismo problema para la creación del GATT se presentó de nueva cuenta, ahora a mediados de 1991.

No deja de ser inadecuado este sistema de capacidad legal limitada del primer mandatario norteamericano para negociar el acuerdo, con el agravante de que aún no existe un reglamento formal del mecanismo que le dote de transparencia a la vía rápida.

Con apuros y sobresaltos el asunto caminó, y por fin el 15 de abril de 1994 se firmó el enorme documento, con base en la recopilación y conjunción de textos que elaborara el equipo de trabajo de la secretaría bajo la dirección del señor Dunkel, por lo que lleva su nombre.<sup>36</sup>

Así, en 1973 se aprobó el procedimiento en cuestión, y en la denominada Trade Act of 1974, ya citada, se concluyó la provisión correspondiente para legitimar dicho procedimiento.

En forma muy simple, sin analizar tecnicismos jurídicos, podemos explicar que un tratado comercial sujeto previamente a la autorización congresional para quedar comprendido al *fast-track*, deberá observar los siguientes pasos:

1. Negociarse en el término autorizado para ello.
2. Presentar al fin de la negociación, el texto negociado por el Ejecutivo acompañado de la documentación correspondiente y del proyecto de ley de implementación del mismo, en un término de noventa días anteriores a su firma.
3. Ser aprobado en bloque o rechazado por la Cámara de Representantes y de Senadores, para lo cual se entregará primeramente a una de las Cámaras, y posteriormente a la segunda en el orden ya dicho.
4. Los legisladores no pueden modificar ninguno de sus términos, al menos así queda dicho en las disposiciones reguladoras correspondientes.
5. Por último, en caso de ser aprobado, el Congreso discutirá y aprobará una ley "Omnibus" que modifique los diversos cuerpos legales que se vean afectados por el Tratado, toda vez que éste no es autoaplicativo.

En el estudio de diversos aspectos el comportamiento del procedimiento citado se deberá considerar la llamada Trade Agreement Act of 1979 (Public Law 96-39-July 26, 1979) y las subsecuentes de 1984 a 1988 (Public Law 100-418-August 23, 1988), que fueron puliendo el sistema y siguiendo la Ronda Tokyo del GATT y las subsecuentes.

Diversos acuerdos comerciales internacionales importantes se han sujetado a este procedimiento, entre los cuales destacan el Acuerdo de Libre Comercio con Israel, desde luego el TLCAN y el "Acta de Marraquech". Sobre el tema véase, de Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Aproximaciones al marco jurídico internacional del Tratado de Libre Comercio", en Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I.

<sup>36</sup> *Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, MTN/TNC/W/FA-20, diciembre de 1991.

El último episodio de sobresaltos y de actitudes frívolas lo daría también el gobierno norteamericano al condicionar su aceptación al nuevo organismo si el nombre fuese el de Organización Mundial de Comercio, lo que consiguió pocas horas antes de que se le venciese el término para enviar el documento a su Congreso (XII93).

Al final ganó en este tema Canadá, pues esa había sido su propuesta en 1990.

### 3. *La Carta y los estatutos de la Organización Mundial de Comercio. El Tratado de la Ronda Uruguay y la Declaración de Marraquech*

De inicio debemos prevenir que el resultado de la Octava Ronda del GATT no fue uno solo.

Por ello, la simple lectura, ya no el estudio cuidadoso, necesaria para comprender y dimensionar al “pastel” que tenemos enfrente, es bien compleja. Por ahora solamente nos limitaremos a formular una mera descripción del nuevo organismo y a hacer unos cuantos apuntes, pues su estudio es digno de una obra específica, y no es nuestro propósito hacerlo en esta ocasión.

La primera razón consiste en que no se trata de un documento único, sino son varios: unos nuevos y otros ya existentes, como veremos a continuación.

Otra razón práctica es que se compone de 26,000 páginas, según informan quienes han tenido la paciencia de leerlas o al menos de contarlas.<sup>37</sup>

El documento se titula “Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”, y comprende numerosos documentos, como veremos enseguida, y, desde luego, el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, firmada, como ya se ha dicho, en la ciudad de Marrakesh, Marruecos, el 15 de abril de 1994.<sup>38</sup>

Los múltiples documentos se encierran en dos grandes grupos: los textos de 200 tratados, apéndices, notas, protocolos, interpretaciones, rectificaciones, concesiones, enmiendas, y demás, así como dispensas (*wai-vers*) y decisiones.

37 Thomas, Jeffrey S. y Meyer, Michael A., *The New Rules of Global Trade*, Ontario, Canadá, Carswell, 1997, p. 25.

38 Para efecto de consulta se puede revisar el texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1994.

El segundo grupo lo componen el texto de la carta fundatoria y sus cuatro Anexos, con mayúscula, en donde se regulan diversos temas que pudiesen considerarse capítulos extensos de la misma.

La razón aparente para haber contemplado esta estructura del Acuerdo (que no la “arquitectura”, como la califican quienes no son abogados),<sup>39</sup> estriba en que es más práctico y fácil enmendar y cambiar los anexos que los estatutos de la organización.

Esto nos explica que dicho documento estatutario sólo se componga de 16 artículos del que forman parte, como ya adelantamos, los anexos siguientes:

Anexo I-IA = Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.

Anexo IB = Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y Anexos (GATS).

Anexo IC = Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS).

Formularemos enseguida algunos breves comentarios sobre estos documentos.

El Anexo IA nos presenta algunas particularidades, que consignaré a continuación:

Se compone de quince acuerdos, empezando con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, de 1994, conocido en los medios como el “GATT 94”.

Su composición parte del texto del 30 de octubre de 1947; de todas las disposiciones vigentes hasta el momento de la entrada en vigor de la OMC cualquiera que fuese su denominación; de seis entendimientos; del protocolo de Marrakech y de varias notas explicativas.

Entre los quince acuerdos está el relativo a la aplicación del artículo VI del GATT y el de las Salvaguardas.

Por la trascendencia de ambos temas en las negociaciones de México con la Unión Europea, nos ocuparemos de ellos más detalladamente en su oportunidad.

39 John Ruskin, a propósito, nos dice: “La Arquitectura es el arte que dispone y adorna los edificios levantados por el hombre para cualquier uso, para que su vista pueda contribuir a su salud mental, vigor y deleite”, *Las siete lámparas de la arquitectura*, Pamplona, Aguilar, 1963, p. 35. Me pregunto ¿qué tiene que ver este arte con la ciencia del derecho?

Los Anexos IB y IC, cuyos títulos ya mencionamos, se conocen por sus siglas respectivamente de “GATS” y “TRIPS”.

## ANEXO 2

En este documento se comprende una de las grandes diferencias con el antiguo GATT, pues se crea un llamado “Entendimiento para la Solución de Controversias” (o conflictos), que tiene el carácter de obligatorio para todos los miembros.

Anteriormente, los artículos XXII y XXIII se ocupaban de manera muy modesta del tema, y las decisiones que dictaban no pasaban de ser meras recomendaciones que fácilmente podían ser bloqueadas por una parte contratante que no tuviese interés en que prosperase.

En la tercera parte de nuestro ensayo nos meteremos con detalle en su *modus operandi* y en sus excepciones, que son escasas.

Para México resulta muy interesante, pues ya no podrá Estados Unidos excusarse en que solamente se trataba de una recomendación para no acatar sus decisiones, tal como ha sucedido hasta la fecha en varios casos, como sucede con el del cemento.

## ANEXO 3

El cuerpo del documento lo constituye el mecanismo de revisión de la política comercial (“TPRM”), que existiendo ya desde 1988, ha resultado de gran utilidad para conocer la política comercial que cada país aplica.

El propósito es facilitar que los acuerdos y disposiciones multilaterales sean respetados por los miembros y que los incorporen con transparencia en sus acciones mercantiles.

Se sigue un sistema revisor periódico en distintos plazos, según los países de que se trate. Así, los miembros más importantes se examinan cada dos años, esto es, a los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Japón.

El grupo que le sigue se integra por dieciséis miembros, y se examinan cada cuatro años.

El resto en principio cada seis años, salvo que los países de menor desarrollo obtengan una ampliación de plazo.

Cada “examinando” debe presentar un informe, y la secretaría hará lo propio.

Existe un “cuerpo de revisión de política comercial” que se encarga de dicha acción conociendo el funcionamiento del TPRM cada cinco años.

He denominado “cuerpo” a este organismo administrativo en traducción literal del Trade Policy Review Body; se trata en realidad de un comité, comisión u organismo interno de alto nivel.

México ha cumplido fielmente sus compromisos, habiendo merecido el informe presentado a principios de octubre de 1997, comentarios elogiosos.<sup>40</sup>

El siguiente informe se ha presentado en abril del año 2002.

#### ANEXO 4

Hay cuatro documentos que componen este Anexo, y su aceptación o suscripción es opcional; ellos son:

1. Acuerdo sobre el Comercio de la Aviación Civil.
2. Acuerdo en Compras de Gobierno.
3. Acuerdo sobre Productos Lácteos.
4. Acuerdo sobre Carne de Bovino.

Debemos hacer notar que esta posibilidad de la aceptación opcional rompe el principio que rige a la OMC, consistente en “tómelo o déjelo”, que contrasta radicalmente con el anterior principio del “GATT a la medida”.

La razón es que los temas solamente preocupan o interesan a un número reducido de miembros; así, por ejemplo, México no suscribió el Anexo.

Pese a la amplitud de los acuerdos, no se cubrieron todos los temas, y hay diversos de gran interés, que sin duda integrarán la lista de futuras negociaciones.

Conforme la opinión de algunos expertos, destacan aproximadamente diez inquietudes, entre las cuales, a mi ver, sobresalen para nuestros inte-

40 “Mexico provides a generally positive example of progressive liberalization maintained over an extended period, at times in the face of serious macroeconomic shocks”, *World Trade and Arbitration Materials*, vol. 10, núm. 1, junio de 1998, p. 10.

reses los relativos a la liberalización de los productos agrícolas, normas regulatorias de los subsidios, inversiones, reglas relativas a las normas de origen y al *antidumping*.

Para concluir este apartado diremos algo muy breve sobre su forma de trabajo.

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

La máxima autoridad descansa en la “Conferencia Ministerial”, que se reúne en pleno cada dos años y que se compone por representantes de todos los miembros (artículo IV.1).

Le siguen en orden de importancia cuatro consejos:

1. El Consejo General.
2. El Consejo de Comercio de Bienes (GATT, 1994).
3. El Consejo para el Comercio de Servicios (GATS).
4. El Consejo para asuntos relacionados con ciertos aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS).

Se previene que el Consejo General actúe también como el llamado “Órgano de Solución de Diferencias” (OSD en español, y DSU por su siglas en inglés).

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

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

Se han establecido también diversos comités, como son:

- A) El de Comercio y Desarrollo.
- B) El de Restricciones por Balanza de Pagos.
- C) El de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos.

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

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

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

Es de subrayarse, como ya se dijo, que la denominación de los integrantes de la OMC es la de “Miembros”, en contraste con los del GATT, que por no constituir una organización jurídica se denominaban “Partes contratantes”, en lo que el gobierno norteamericano fue muy puntilloso para prevenir cualquier enfrentamiento con su Congreso.

No debemos dar vuelta a la página sin referirnos —brevemente, desde luego— a la incorporación de México al GATT, que durante años fue visto con desconfianza y se le consideró como una especie de club cerrado, en donde sólo los países ricos podían participar.

Tal vez en su origen fuera explicable, por las razones ya consignadas, mas a partir de 1965, cuando se añadió la parte cuarta con las cláusulas “antigatt”, ya no merecía este calificativo.

Ocupémonos, pues, de reseñar escuetamente la situación bilateral.

#### 4. *México y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio*

Con prudencia participó México en los debates efectuados para crear la Organización Internacional del Comercio (OIC), y estuvimos presentes tanto en la elaboración de su carta constitutiva como lateralmente en lo relativo al GATT.<sup>41</sup>

Por ello se conformó una delegación mexicana para estar presente en la Conferencia de Comercio y Empleo iniciada en La Habana en noviembre de 1947.

A la conclusión de las negociaciones firmamos los estatutos de la Carta, pero no fueron aprobados por el Senado, trámite indispensable, por ser un tratado internacional, y nuestro ingreso quedó pendiente.

Se consideró que no ofrecía mayor interés, pues era demasiado proteccionista.

Hubo, tal vez, una reacción de rechazo a la idea de afiliarse de lleno a la tesis de libre mercado.

41 Malpica de Lamadrid, Luis, *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo, 1988.

Un ilustre miembro de la delegación mexicana, el licenciado Jesús Reyes Heróles, opinó en una obra que escribió sobre el tema, que:

Se ha dicho que las dos grandes contradicciones que nuestro sistema económico tiene que vencer para subsistir, sin merecer ser calificado de injusto son en el ámbito interior, las grandes diferencias de niveles de vida entre los pobladores, la superación de grandes contrastes; en el ámbito internacional, la coexistencia de países altamente desarrollados y países económicamente coloniales.

Ante la carta de La Habana hemos pensado si no se habrá escogido el camino de resolver la contradicción interior, en los que podríamos llamar centros vitales del capitalismo... ¿es que no habrá una fórmula que permita superar ambas antítesis armónicamente? ¿no existirá en el debate de nuestros tiempos un tercer camino?<sup>42</sup>

Pasarían casi treinta y dos años para que México volviera a intentar ingresar al acuerdo general en cuestión, y así, a principios de 1977, se informó por parte de la Secretaría de Comercio, su decisión de iniciar negociaciones con los países miembros, para una eventual adhesión al mismo.

Previamente se había estado participando desde la Ronda Tokyo en la revisión del marco institucional del GATT, así como en lo relativo a los códigos de conducta relativos a ciertos aspectos no arancelarios, como subsidios y derechos compensatorios, normas, valoración aduanera, licencias, salvaguardas, *antidumping*, productos cárnicos y lácteos, amén de otros más.

A resultados de las gestiones se concluyó el informe del grupo de trabajo y el protocolo de adhesión, los cuales fueron sometidos a un proceso de consulta con todos los sectores sociales del país, habiendo participado las universidades, cámaras y colegios de profesionistas, en donde el Colegio Nacional de Economistas tuviese un papel destacado.<sup>43</sup>

La opinión general de quienes respondieron a la llamada “consulta popular” fue de rechazo al ingreso de México al GATT.

Inclusive instituciones como el propio Instituto Mexicano de Comercio Exterior, asesor en la materia del gobierno federal, se pronunciaron en

42 *La Carta de La Habana*, México, Ediapsa, 1948, p. 9. Viene a cuento la reciente obra de Giddens, Anthony, *La tercera vía*, Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 1999.

43 Véase “El economista mexicano”, *México y la Economía Internacional*, vol. XIV, núm. 2, marzo-abril de 1980. También el capítulo VI, titulado “El GATT y el comercio exterior de México”, en Instituto Mexicano de Comercio Exterior-ADACI, *El comercio exterior de México*, México, Siglo XXI Editores, 1982, t. II.



el sentido de que no era el momento oportuno de acceder al citado foro multilateral.

Esto es, no se negaba la pertinencia de estar dentro del GATT, máxime cuando nuestro comercio exterior se llevaba a cabo casi en su totalidad con países que formaban parte del mismo,<sup>44</sup> sino se consideró una vez que se hizo una encuesta interna del Instituto, que se debía posponer y educar a nuestros funcionarios e industriales en los intrínquilis del acuerdo multilateral.

La decisión definitiva de posponer el acceso se tomó después que se conoció la postura formal de los trabajadores de PEMEX, expresada en Guadalajara el 18 de marzo de 1980.

Se hizo un reconocimiento público de quienes con conocimiento, habilidad y sentido nacionalista, al menos en ese momento, lograron confeccionar un protocolo justo para los intereses de México y correcto para nuestras contrapartes.

Pocos años después, en 1985, se volvió a solicitar el ingreso al GATT, pues las condiciones internas e internacionales lo recomendaban.

El 25 de noviembre de 1985 se inició el proceso, y, desde luego, se partió del reconocimiento de que México era y sigue siendo un país en vías de desarrollo, conforme la parte cuarta del acuerdo y los artículos XXXV al XXXVIII, inclusive, conforme la llamada “Cláusula de Habilitación” definida en la Ronda Tokyo sostenida en varios instrumentos del GATT y de otros organismos internacionales.<sup>45</sup>

El arancel máximo se consolidó en un 50% para la totalidad de su tarifa de importación, que duró escasos meses, pues en 1987 lo bajamos al 20% de manera unilateral y gratuita, lo que provocó extrañeza y críticas severas de distintos organismos del sector privado.<sup>46</sup>

En el protocolo de adhesión se anunció que a los seis meses de la entrada en vigor, México resolvería sobre su intención de adherirse a varios códigos de conducta, como son los de:

44 Las importaciones que realizábamos equivalían a un 98.4%, y las exportaciones que se efectuaban eran en proporción de 82.4% en países integrantes del GATT.

45 Véase sobre el tema Cruz Miramontes, Rodolfo, “Alcance jurídico de la condición de país en desarrollo conforme a la doctrina del comercio internacional”, *Revista de Derecho Privado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 3, núm. 8, mayo-agosto de 1992.

46 Rubio del Cueto, Ernesto, “Ha sido apresurada la apertura comercial”, *Excélsior*, México, 20 de abril de 1990, p. 2.

- a) Trámite de licencias de importación.
- b) Valoración aduanera.
- c) *Antidumping*.
- d) Obstáculos técnicos.

No siendo el propósito entrar en mayores detalles, basta consignar que el Senado de la República lo aprobó el 11 de septiembre de 1986, y fue promulgado el 6 de noviembre del mismo año.<sup>47</sup>

El ingreso en cuestión significó un vuelco notable en la política tradicional en el tratamiento de nuestras relaciones comerciales con la comunidad internacional y fue un punto de partida para lo que posteriormente vendría siguiendo esta decisión.<sup>48</sup>

Recordemos que 1985 fue un año que marcó un cambio trascendente en el orden internacional, en donde la globalización de las economías se manifestó.

México no quiso quedarse a la zaga, y por ello se continuó incorporando a otros organismos internacionales, y se inició la tarea de la suscripción de acuerdos comerciales internacionales, destacando la OCDE y el TLCAN, respectivamente.

Esta “adicción” de México a celebrar acuerdos de comercio internacional ha llamado la atención en diversos foros; hasta ahora, como se anotó, estamos ligados con 32 países, y además se avizoran otros más que están en proceso.

Considero que no es pertinente continuar por este camino si no se cuenta con programas eficientes de apoyo a la industria nacional en un contexto integral de comercio exterior, tal como lo he manifestado públicamente en diversas ocasiones.<sup>49</sup> De lo contrario, no podremos aprovechar los mercados abiertos de los terceros países, y ellos sí lo podrán hacer respecto del nuestro.

47 Véase *El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT-Gabinete de Comercio Exterior*, México, 1986.

48 Garrido Ruiz, Abel, *El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT*, México, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, 1986, y Querol, Vicente, *El GATT*, México, Editorial Pac, 1985.

49 Véase Cruz Miramontes, Rodolfo, “No más acuerdos comerciales, sin programas gubernamentales en apoyo a la industria nacional”, *Libre Empresa*, México, 10 de febrero de 1997, pp. 14 y 15.

## 5. *La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*

La organización citada se desprende, y en cierta forma sucede a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) establecida en 1948, que tuvo como misión, aplicar el Plan Marshall establecido por los Estados Unidos para facilitar la reconstrucción de Europa, asunto que ya hemos mencionado con anterioridad.

Ante el éxito logrado, se consideró que habiéndose cumplido la misión era pertinente aprovechar la experiencia y utilizar la infraestructura creada para continuar con otras tareas similares, y así, el 30 de septiembre de 1961 se creó la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos con base en el convenio del 14 de diciembre de 1960, que preveía su establecimiento.

Los fundadores fueron diez y ocho países de Europa Occidental, que ante el cambio a la OCDE admitió a dos miembros de América, y fueron la República Federal de Alemania (RFA), Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Se amplió con posterioridad con la inclusión de Japón en 1964, Finlandia en 1979, Australia en 1971, Nueva Zelanda en 1973, México en 1994, la República Checa en 1995, así como Corea, Hungría y Polonia; de alguna forma se incluyó a Yugoslavia, ahora menguada, mediante un estatuto especial en 1961.

De manera condensada y simplista podemos identificar a la Organización como un centro de estudios comparativos de coordinación de políticas nacionales e internacionales sobre temas de interés común y de promoción del desarrollo.

Conforme al convenio de 1960, sus objetivos fundamentales son:

1. Conseguir la mayor expansión posible de la economía y del empleo.
2. Promover el bienestar económico y social en el conjunto de la zona de la OCDE mediante la coordinación de sus políticas entre los miembros.
3. Estimular y armonizar los esfuerzos desplegados por los miembros en favor de los países en desarrollo.

Su forma de trabajo es tradicional, ya que cuenta con los órganos institucionales pertinentes para cumplir con sus tareas.

Dichos órganos son:

1. El Consejo.
2. La Secretaría General.
3. El Comité Ejecutivo.
4. Los comités especiales y grupos de trabajo.

Las tareas de dichos comités especiales son importantes, pues comprenden temas complejos que permiten contar con la mejor información y estudios analíticos para que los Estados miembros acuerden las políticas a seguir coordinadamente; por eso presume de ser “...La fuente más importante de datos comparativos sobre las económicas industriales del mundo”.

Los numerosos comités especializados, grupos de expertos y grupos de trabajo, preparan y llevan a cabo las labores de la organización. Los principales comités se ocupan de los campos siguientes:

- Política económica.
- Examen en las situaciones económicas y de los problemas de desarrollo.
- Ayuda al desarrollo.
- Intercambios.
- Movimientos de capitales y transacciones invisibles.
- Mercados financieros.
- Seguros.
- Asuntos fiscales.
- Derecho y política de la competencia.
- Política relativa a los consumidores.
- Turismo.
- Transportes marítimos.
- Inversión internacional y empresas multinacionales.
- Política energética.
- Industria.
- Acero.
- Política científica y tecnológica.

- Política de la información, de la informática y de las comunicaciones.
- Educación.
- Mano de obra y asuntos sociales.
- Gestión pública.
- Medio ambiente.
- Agricultura.
- Pesca.
- Productos básicos.

Llama la atención que existiendo actualmente más de 190 países en el mundo, sólo 29 formen parte de la OCDE.

Las condiciones que deben llenar los países que aspiren a ingresar no son fáciles de tener, máxime si no se conocen públicamente.

“Tampoco existe una lista exhaustiva de requisitos para ingresar a la OCDE. Oficialmente sólo se habla de un respeto casi religioso al sistema de libre comercio. Pero se manejan casi secretamente en encuentros frecuentes y densos con cada uno de los 24 miembros de la organización”.<sup>50</sup>

Enseguida se considera pertinente que tengan programas gubernamentales para combatir la pobreza; asimismo, que observen una condición apta para la inversión extranjera y que tengan un sistema político democrático.

Particularmente se consigna que deberán destacarse por ser respetuosos de los derechos humanos.

### *México y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*

Dada la nueva política de apertura al comercio exterior, tal como aparece del resultado de la consulta popular<sup>51</sup> llevada a cabo en abril de 1990, por el Senado de la República, a través del Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México en el mundo, gestionó su ingreso a la OCDE.

50 Mergier, Anne Marie, “Con base en las negociaciones del TLCAN, México aspira a entrar en el Club de los ricos”, *Proceso*, México, núm. 805, 6 de abril de 1992, p.13.

51 Consultar, entre otros documentos, “Acuerdo para establecer el Foro” (16 de abril de 1990); “Conclusiones del Foro señalado” (22 de mayo de 1990), en *Documentos básicos sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, selección y notas de Carlos Arriola y Rafael Martí, México, Secofi, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 219, 239, 280-290, 314 y 379.

Desde años atrás se habían iniciado algunos contactos; así sucedió en 1980, 1983 y 1989, pero no pasaron a mayores, sino hasta septiembre de 1990, en que fue admitido como miembro de pleno derecho en el comité del acero.

Logró que a principios de 1991 la OCDE considerase su eventual presencia en el seno de la misma, por lo que aceptó la petición de formar parte en calidad de observador en diez comités.

La dinámica en política exterior, sobre todo en cuestiones comerciales, que nuestro país inició a partir de 1990, como ya hicimos notar, y en consecuencia de las negociaciones del TLCAN, atrajo la atención de los países y organismos de Europa Occidental, lo que explica la apertura de la OCDE hasta México.<sup>52</sup>

A efectos de sopesar si se reunían los requisitos necesarios, la organización elaboró un amplio estudio de 275 páginas sobre el particular, y concluyó que podía tramitarse la solicitud de ingreso presentada en 1991.<sup>53</sup>

Las gestiones que se fueron llevando a cabo por nuestro gobierno para alcanzar la meta buscada fueron escasamente difundidas por los medios; en parte se debió posiblemente a que la atención cotidiana la ocupaban las relacionadas con el TLCAN, los debates, las críticas y toda esa cauda que provocara el proceso.

En uno de los pocos foros que se ocupó del asunto, el Consejo Empresarial México-Unión Europea de CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales), se preparó un breve documento intitulado “Participación de México en la OCDE”. El 16 de agosto de 1994 se consignó que los beneficios para México serían:

- Medio para alinear a México como país industrializado.
- Sobresaldrá dentro de los países en desarrollo.
- Favorecerá flujos de inversión y comercio.
- Disminuye para México el grado riesgo/país para créditos internacionales.
- Adopción de compromisos respecto a estándares internacionales garantizando los avances en materia económica.
- Intercambio de experiencias en el diseño de políticas con otros países miembros.

52 Sobre la OCDE, véase *Exploration in OEEC History*, París, Richard T. Griffiths Editor, 1997  
y *The European Reconstruction 1948-1961*, París, OCDE, 1997.

53 *Estudios Económicos de la OCDE*, México-París, OCDE, 1991/1992.

— Confirma ante gobiernos y sociedad extranjera, la permanencia y seriedad de la política económica actual.

Haciendo de lado la deficiente redacción del párrafo citado, no quedan muy claras las ventajas de dar un paso tan importante.

Algunas voces se escucharon para apoyar, para criticar o bien para ponderar las ventajas y desventajas del citado ingreso, así como para cuestionar si no habría otra forma de conseguirlas sin pagar el costo del ingreso.

Entre quienes apoyaron la idea del ingreso se cuenta el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), al elaborar un estudio analítico sobre el particular intitulado “México y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”.

El centro sostiene, entre otras cosas, que los beneficios que un país de menor desarrollo recibe al relacionarse con países industrializados se reflejan en oportunidades que se abren para aumentar su comercio, recibir mayor inversión, acceder a procesos tecnológicos de punta. Asimismo, se estima que la deuda exterior podrá ser reclasificada a favor, pues la prima de riesgo será menor al estar cerca de los países desarrollados.<sup>54</sup>

Hubo otras voces en el mismo sentido sosteniendo más o menos las razones consignadas, de parte de los líderes empresariales más destacados, como Luis Germán Cárcoba, a la sazón presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Ricardo Dajer Nahum, de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, y otros más.<sup>55</sup>

Por contra, no dejaron de escucharse algunas opiniones que recomendaban cautela, se oponían, o simplemente ponían en duda la posibilidad de tener la capacidad de aprovechamiento de las ventajas probables que el señalado ingreso ofrecía.<sup>56</sup>

Desde un ángulo político, se consideró que al ingresar al “club de los ricos”, México tendría que abandonar posiciones y grupos que defienden la situación de los países del llamado Tercer Mundo, particularmente al “Grupo de los 77”, por ser incompatibles.

54 Véase la nota de Becerril, Isabel, “Trato preferencial, única ventaja de México dentro de la OCDE”, *El Financiero*, México, 31 de mayo de 1994, p. 31.

55 “Diversificará la relación comercial el ingreso de México a la OCDE”, *El Financiero*, México, 10 de octubre de 1993, p. 23.

56 Guadarrama, José de Jesús, “Contribuirá México con el aumento de desempleados en la OCDE, dice Solana”, *El Financiero*, México, 13 de abril de 1994, p. 24.

Esta polarización es lo que llaman las acciones de primer mundo o del Norte, con las de los países del Sur.

La confrontación eventual de ambas posturas se ha dado en diversas ocasiones, y una de las más dramáticas fue en 1973-1975 con la crisis del petróleo, en donde los miembros de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) controlaban la producción y el abasto del hidrocarburo.

Ante esto, la OCDE creó la Agencia Internacional de Energía, para coordinar la disponibilidad del producto e intervenir en los mercados, equilibrando así la situación.

Se acusa a la OCDE de que en otros casos de confrontación Norte-Sur ha ignorado a quienes no suscriben sus posturas, por lo que su carácter de agente para apoyar y promover el desarrollo se ha perdido y que se ha convertido en una institución protectora de los intereses de un pequeño grupo de países avanzados.<sup>57</sup>

Uno de los puntos que me pareció más delicado fue que podríamos perder el derecho, o al menos la fortaleza moral, para solicitar y aprovechar las ventajas del tratamiento que se da a los países en vías de desarrollo.<sup>58</sup> En diversas ocasiones externé públicamente esta opinión, y así fue recogida y comentada por el analista en economía, licenciado Fernando Ortega.<sup>59</sup>

Si bien es cierto que tal carácter es un conjunto de elementos económicos, sociales y culturales que no pueden variar por el simple hecho de ostentarse como miembros de un “club”,<sup>60</sup> la reacción de los organismos internacionales y de países industrializados ante quienes se pretenda continuar con ese trato, especialmente con la aplicación del sistema generalizado de preferencias, sería bien difícil.

De paso recordaré que uno de los grandes triunfos de nuestros negociadores fue obtener la consolidación de la tasa “0” del SGP, en el

57 García Lascuráin, Ángel, “El ingreso a la OCDE”, *El Economista*, México, 22 de abril de 1994, p. 12.

58 Véase Cárdenas, Lourdes y Badillo, M., “Exportaciones a E.U., en riesgo”, *El Financiero*, México, 6 de mayo de 1993, portada y p. 18.

59 “Las cifras de la situación económica y social: México sigue siendo un país en vías de desarrollo”, *Proceso*, México, núm. 805, 6 de abril de 1992, p. 11. *Idem*: “Los empresarios mexicanos pidieron y no les dieron”, *Proceso*, México, núm. 890, 22 de noviembre de 1993, p. 13.

60 Sobre el particular, véase mi estudio: “Alcance jurídico de la condición de país en desarrollo conforme a la doctrina del comercio internacional”, *op. cit.*, nota 45.



TLCAN, bandera que en Concamin-COECE enarbolamos desde la elaboración de los estudios previos al inicio de las pláticas formales.

México ha sido beneficiario del SGPC, o sea, del Sistema Global de Preferencias Comerciales, así como en las que otorga Europa Comunitaria.

Esta preocupación personal fue confirmada al poco tiempo ni más ni menos que por el coordinador del estudio sobre México por parte de la OCDE, al manifestar que: “Es increíble el interés de los países de AL, de pertenecer a la OCDE, ya que al adherirse al organismo de los países industrializados, se pierde el estatus de nación en vías de desarrollo”.

En seguida la nota de los medios añadió:

México que actualmente recibe fondos de asistencia para el desarrollo, deberá de renunciar a los mismos en caso de que se adhiera a la OCDE, como lo hicieron Grecia y Turquía en su momento.

El Director del Comité de Asistencia para el Desarrollo dijo que ese no es un requisito para el ingreso a la Organización, pero los países que se adhieren renuncian voluntariamente a los fondos de apoyo.<sup>61</sup>

Pocos meses antes de aparecer publicadas estas declaraciones, se efectuó una reunión privada a invitación del entonces presidente del Consejo Directivo de la Concamin, C. P. Jesús Cevallos, en Mazatlán, Sin., con altos funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secofi, ahora Secretaría de Economía, encargados de las negociaciones comerciales internacionales y algunos funcionarios y colaboradores de la Concamin del área de comercio exterior, y al plantearle nuestras preocupaciones de lo que seguramente se perdería a cambio de expectativas de ventajas posibles más discutibles en cuanto a la capacidad real del país para aprovecharlas, la respuesta fue sincera y sencilla: perderemos de inmediato la línea de crédito del rey (de España) y la del Banco de Roma, ambas desde luego unidas a la venta de bienes, equipo y tecnología, pero a tasas muy favorables.

Como suele suceder, razones múltiples, consideraciones de mediano y largo plazo más razones políticas, inclinaron la decisión a favor de llevar adelante la respuesta favorable a la invitación de ingresar a la OCDE, y el 14 de abril de 1994, el embajador de México ante el gobierno de Francia, Manuel Tello, y el secretario general de la Organización, Jean-

61 “Falta poco tiempo para que México se integre a la OCDE”, *Proceso*, México, 31 de diciembre de 1992.

Claude Paye, firmaron en la sede de la misma, París, el documento correspondiente, lo que daría lugar al momento en que el Senado mexicano lo aprobara y notificara que México se convirtiera en el vigésimo quinto miembro, siendo el primer país de América Latina que accedería a la misma rompiendo un impasse de más de veinte años sin admitir a miembro alguno.

Este hecho fue sin duda de gran importancia ratificando la decisión gubernamental de un cambio de rumbo radical, del proteccionismo completo luego mediatizado, a la apertura más amplia poco sensata en su velocidad, pero definitiva.

Tal como dice el columnista Ángel García Lascuráin V. en su artículo citado: “Desde la perspectiva mexicana, implica llevar nuevamente a los hechos la política de la búsqueda de coincidencias que substituyó a la de la exaltación de las diferencias”.

La presentación de la solicitud definitiva de México presenta algunos matices y condiciones, que señalaremos en sus puntos básicos.

Fue acompañada de seis documentos que contienen los siguientes temas y reservas:

1. Reservas a los códigos de liberalización y al de trato nacional, que una vez considerados por los respectivos comités permitirían a México adjuntarlos como definitivos a la declaración final.
2. Dichas reservas se componen de una serie de posiciones sobre temas específicos, que son:
  - a) Reservas en el tema de la inversión extranjera directa.
  - b) Excepciones en el trato nacional en lo que corresponde a:
    - i. Inversión de las empresas no nacionales establecidas en México.
    - ii. Subsidios y apoyos oficiales otorgados por el gobierno.
  - c) La obligación de respetar el principio de tratado nacional no va en contra de la imposición de medidas para proteger la seguridad nacional y el orden público.

Dichas medidas comprenden actividades al Estado y aquellas que establecen un régimen especial de inversión extranjera.
  - d) La obligación de liberalizar una serie de operaciones enlistadas en los códigos, relativas a servicios en general y a los financieros, las que comprenden ciertas reservas que México aplicará.

### 3. Proyecto de declaración que contiene la posición de México frente a los diversos instrumentos jurídicos aplicables de la OCDE.

Oportunamente se consideró por el Consejo de la OCDE y quedó sujeto a la aprobación del mismo y en su momento a la del Senado mexicano, lo que sucedió, y desde el mes de julio de 1994 se incrementó el número de miembros a 25.<sup>62</sup>

Al ingresar hubo que ponderar otros foros vinculados estrechamente con la organización, en donde desde luego se debe acudir, pues los propósitos buscados al estar en la misma pueden truncarse o desvanecerse al no poder expresar nuestra posición.

Uno de los más destacados es el Business and Industry Advisory Committee (BIAC), del que tanto la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana (Concamin), como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) forman parte.

El BIAC es una organización privada integrada por organizaciones empresariales de la mayor importancia, de cada uno de los países miembros.

Su función primordial es la de fungir como consultor, conocer de las políticas y experiencias técnicas en el campo de la industria y de las finanzas en general.

Para cumplir con sus atribuciones se apoya en varios comités especializados, que son:

- A) Inversión Internacional y Empresas Multinacionales.
- B) Leyes y Políticas de Competencia.
- C) Impuestos y Política Fiscal.
- D) Política Económica.
- E) Comercio Internacional.
- F) Empleo y Asuntos Laborales y Sociales.
- G) Educación.
- H) Transporte Marítimo.
  - I) Información, Computación y Comunicación.
  - J) Industria y Tecnología.
- K) Medio Ambiente.
- L) Contabilidad.
- M) Europa Central y del Este.

62 *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio de 1994.

Como se puede observar, la mayor parte de los temas tienen gran interés para nuestro país, y al poner en marcha el posible acuerdo con la Europa Comunitaria, se convierten, en mayor o menor medida, en atractivos para conocer a lo que nos vamos a enfrentar.

Empero, no basta estar en el BIAC, sino que debemos ser partícipes activos y no pasivos, como sólo receptores de documentos.

No sería congruente realizar tanto esfuerzo para acceder a estos foros de primer nivel y quedarnos en la orilla.

Han pasado ya siete años al escribir estas notas, y vale preguntarnos ¿qué resultados hemos obtenido? ¿Valió la pena el esfuerzo y el costo efectuados?

Si pobre fue la información durante la negociación de acceso a la OCDE, más lo ha sido en cuanto a resultados.

Tanto el gobierno como los organismos privados que aparecen entre los participantes deben evaluar los efectos, los beneficios para México, así como las oportunidades perdidas por incapacidad de aprovechamiento o por falta de acción.

El silencio es el cómplice más perverso de estos esfuerzos, para bien y para mal.

Esta inquietud de información es mayor actualmente si tomamos en cuenta que nuestro país presidió por primera vez la Conferencia Ministerial de la OCDE, llevada a cabo los días 26 y 27 de mayo de 1999 en París, la que se ocupó de revisar los temas comerciales que serían objeto de discusión en la ministerial de la OMC a fines de noviembre del mismo año.

Podemos distinguir dos hechos relevantes que singularizan la reunión: que a iniciativas de México, único miembro latinoamericano de la OCDE, estarían presentes siete países no miembros, que son Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Rusia y Eslovaquia. El otro hecho es que las tensiones comerciales entre la UE y los Estados Unidos están en gran relieve por los casos de los plátanos y las hormonas del ganado, lo que ofrece una particular oportunidad para que México sugiera salidas a los problemas comerciales con su probada capacidad negociadora demostrada por el equipo, quien nos representa en la OCDE en la OMC y en la UE.<sup>63</sup>

63 “L’OCDE se preocupe des differends commerciaux”, *Le Monde*, París, 26 de mayo de 1999, p. 5.

Hemos hecho desfilar todas estas disposiciones legales propias del comercio internacional, pues su conocimiento, o, al menos, saber que existen y de qué se trata, es un elemento indispensable para comprender tanto la trascendencia de los acuerdos vigentes entre México y terceros países, como las negociaciones en que estamos inmersos.