

RECENSIONES

ASIF H. QURESHI: *The World Trade Organization: Implementing international trade norms*, Manchester University Press, Manchester, 1996.

IRENE BLÁZQUEZ NAVARRO*

El establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha tenido una serie de implicaciones de gran calado en la regulación del comercio internacional. La transformación del marco jurídico del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT 47) se ha realizado en la línea del "legalismo comercial". El Acuerdo por el que se establece la OMC codifica y desarrolla de forma significativa el Derecho internacional económico, a través de una serie de acuerdos multilaterales y plurilaterales que constituyen un sistema multilateral de comercio integrado y superan la fragmentación del anterior sistema jurídico del GATT de 1947. Además, esta organización internacional con personalidad jurídica propia, se dota de una estructura institucional única para la aplicación de estos acuerdos y cuenta entre sus funciones básicas la de resolver las diferencias que surjan en relación con la aplicación e interpretación de los acuerdos cubiertos por la OMC.

Los valores jurídicos presentes en las normas GATT/OMC ofrecen

un contenido diverso. Muchas de estas normas constituyen obligaciones típicas de un "derecho blando". La promoción de las normas GATT/OMC y de los valores que propugnan hacen necesaria la incorporación de mecanismos que fomenten la credibilidad en el sistema (como la transparencia, el sistema de solución de diferencias, etc) y faciliten su aplicación en los ordenamientos internos.

El contenido principal de la obra de Asif H. Qureshi se divide en tres partes. La primera parte (pp. 10-45) se refiere al marco del sistema internacional comercial, en concreto, a los aspectos institucionales y al derecho sustantivo de la OMC. Sostiene el autor que la OMC proporciona una estructura institucional básica y suficientemente flexible, pero en ningún caso completa, para responder a las necesidades del comercio internacional. La aproximación del libro al derecho de la OMC se realiza desde su caracterización como un código de conducta. El autor comienza por distinguir cuáles son los tres aspectos del marco nor-

*. Universidad Autónoma de Madrid.

mativo: el institucional, el sustantivo y el relativo a la aplicación en un sentido amplio (implementation). Entiende que el aspecto sustantivo se identifica mejor con un código que con un sistema de regulación completo y detallado. El fundamento de esta posición se centra en el aspecto básico de las normas del sistema que son obligatorias en distinto grado: prescripciones obligatorias, permisivas, blandas, hortatorias. A partir de esta idea se ofrecen distintos criterios para analizar el contenido del código GATT/OMC: los instrumentos de política comercial utilizados por los gobiernos para definir sus regímenes de comercio exterior, el nivel y grado de distorsión sobre el comercio internacional ocasionados por las barreras nacionales, etc. Por último, se cierra esta parte con una exposición detallada de las obligaciones existentes en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 94) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

En la segunda parte (pp. 47-123) se ofrece un amplio estudio sobre las cuestiones generales relativas a la aplicación de las normas comerciales internacionales y las técnicas a su servicio, para concluir con el caso del código de la OMC. Como punto de partida Qureshi entiende que el sentido de un código sólo es pleno si éste se aplica, lo que se conseguirá de una forma más ajustada a sus disposiciones cuando

venga acompañado de unas técnicas efectivas de aplicación.

Muy interesante resulta la ordenación de esta parte y la siguiente en torno al proceso de aplicación de las normas del código GATT/OMC. El autor señala que a este proceso se le han atribuido funciones variadas y, en este sentido, ha sido asimilado a la ejecución, el control, la supervisión y el cumplimiento. La tesis general del autor es que el proceso de aplicación se refiere en este ámbito a todas las técnicas que facilitan la aplicabilidad del código, tanto aquéllas que previenen el incumplimiento, como las que lo corrigen (ejecución, control, supervisión, cumplimiento).

En mi opinión, la razón por la que el autor se decanta por una sistemática tan amplia y genérica responde a la voluntad de ofrecer una solución para paliar la falta de compromiso en la aplicación de las normas que se ha puesto de manifiesto en el contexto del GATT. En ningún modo resultarían eficaces las normas codificadas y desarrolladas en la Ronda Uruguay si no existieran unos mecanismos adecuados para canalizar la voluntad política de observancia y cumplimiento de esas normas.

El autor analiza en esta parte general (pp. 49-64) las técnicas de aplicación más utilizadas en las organizaciones internacionales de carácter económico: vigilancia (surveillance), supervisión y solución de diferencias. Se detiene en la primera

de ellas aludiendo el carácter más obvio y aparente de las otras dos restantes. Parte de una premisa según la cual el Derecho internacional institucional admite dos posibles interpretaciones de la vigilancia: una restrictiva y literal que evoca la idea de coerción, control, en definitiva, supervisión; otra más flexible que incluye medidas cuya finalidad es promover conductas conformes a las normas de la organización. Resulta quizás que los poderes de vigilancia pudieran encuadrarse en los mecanismos de la supervisión. A continuación presenta una alternativa a esta idea principal que consiste en reclamar una cierta autonomía para la técnica de la vigilancia. Analiza con este propósito cuál es el contenido esencial de este método, para lo que le resulta imprescindible diferenciarlo de la supervisión. Adopta a este respecto dos perspectivas de análisis: una empírica que toma como referencia las funciones que cumplen cada técnica de aplicación y otra legal que se centra en la competencia de la organización interestatal para incluir dichas técnicas.

Si se atiende al primer criterio, la primera conclusión que se alcanza es que ambas técnicas ponen en práctica funciones similares, aunque con una intensidad diferente. Ahora bien, la vigilancia (*surveillance*) no se identifica con la función de asegurar el cumplimiento de las normas tanto como la supervisión, si bien es cierto que no es

ajena en todo punto a esta finalidad. Así, actúa fundamentalmente a través de la transparencia, como técnica de ejecución, para conseguir la adhesión a las normas internacionales económicas. Otras diferencias residen en el carácter coercitivo y *ex post facto* de la supervisión frente al método de la vigilancia (*surveillance*) como técnica preventiva y de carácter no sancionador. En cuanto a los instrumentos de vigilancia (*surveillance*) económica, éstos varían en intensidad desde los que excluyen cualquier intervención en la esfera estatal, hasta aquéllos que sí la incorporan. Cabe concluir en este punto que se trata de técnicas diferenciables pero conceptualmente dependientes.

Por lo que se refiere al criterio de la competencia de la organización interestatal para dotarse de estas técnicas de aplicación, el punto crítico se presenta en la distinción entre los poderes de vigilancia (*surveillance*) que normalmente se deben entender implícitos en cualquier organización interestatal por no suponer un elemento de intervención en el ámbito de jurisdicción estatal, y otros poderes que por ser más intervencionistas sólo se justifican atendiendo a las funciones y finalidades de la organización (doctrina de los poderes implícitos). A este respecto, la existencia de un código de conducta como el de la OMC es esencial para evaluar la oportunidad de extender o no el ámbito de actuación de esta téc-

nica. Esta extensión debe resultar evidente (implicación necesaria) a la luz de las disposiciones del código de conducta.

La idea de que a la vigilancia le está reservada una función distinta a la de la supervisión no me parece justificada y, menos aun, con utilidad práctica. Me parece difícil mantener esa distinción desde el momento en que se presupone que la vigilancia es una forma encubierta (*covert*) de supervisión.

Por último, se señala que la OMC no tiene poderes generales de vigilancia (*surveillance*) expresamente otorgados, pero sí que tiene una competencia implícita, tal y como se deduce del Art. III del Acuerdo OMC, en el que se indica que una de las funciones de la organización es facilitar la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y Plurilaterales.

Una vez analizadas las técnicas generales de aplicación, el autor centra su atención en el código de la OMC (pp. 65-96) y, en concreto, en el sistema de solución de diferencias (pp. 97-107) y en el mecanismo de examen de las políticas comerciales (pp. 108-125).

En cuanto al primer aspecto, la Ronda Uruguay ha introducido mecanismos que contribuyen a la aplicación efectiva de las normas internacionales comerciales. Se cita,

con carácter general, el propio establecimiento de la organización con amplias funciones que implican poderes de ejecución, la estructura institucional de la OMC con comités responsables de los distintos ámbitos comerciales, el proceso efectivo y democrático de toma de decisiones, el mismo código de la OMC cuyas obligaciones se refuerzan y extienden a nuevos ámbitos materiales, el sistema integrado para la solución de las diferencias comerciales, etc. De forma específica se analizan los mecanismos de aplicación de las obligaciones del GATT y del GATS. El autor concluye con una evaluación global de la aproximación del sistema de la OMC a la ejecución de sus normas. Estima que hay aspectos que se pueden mejorar notablemente, como la propia estructura normativa del sistema, o el acceso de los particulares al código de la organización a través de su incorporación a las constituciones nacionales. Considera el autor que la OMC dispone tan sólo del sistema de solución de diferencias y del mecanismo de examen de las políticas comerciales como instrumentos eficaces de implementación de las normas OMC.

Por lo que se refiere al sistema de solución de diferencias, se ofrece un análisis completo de todo el proceso de arreglo de diferencias, para concluir que el sistema se refuerza considerablemente desde el punto de vista de su ejecución. El Acuerdo

OMC introduce cambios sensibles en el sistema de solución de diferencias que lo aproximan a un modelo de corte cuasi-jurisdiccional. Es importante destacar la creación de un Organismo de Apelación y la introducción de la regla del consenso negativo para el establecimiento de los paneles y la adopción de sus informes, al igual que los del Organismo de Apelación. La laguna más importante del sistema desde la perspectiva de la ejecución es que numerosos aspectos dependen todavía del consentimiento y la iniciativa de las partes en la diferencia. Este es un tema de actualidad que se ha suscitado en diversas ocasiones en el asunto del plátano y recientemente respecto de la contradicción entre los artículos 21.5 y 22 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*. Coincido con el autor en que quedan todavía muchos puntos débiles en el Entendimiento que merecen una revisión que vaya en aumento de la credibilidad del sistema.

En lo referente al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, el autor entiende que se trata de un instrumento de ejecución. Fundamenta esta postura en su carácter obligatorio (ningún Estado tiene la elección de “*opting out*”) y correctivo (cada Estado miembro de la organización evalúa y cuestiona las políticas y prácticas comerciales del resto de los miembros, conforme a los criterios económicos y legales

propuestos dentro de un marco normativo). Sin embargo, no es éste un mecanismo a través del cual se puedan ejecutar obligaciones específicas; no se trata de un proceso de adjudicación porque los pronunciamientos en este seno no son recomendaciones obligatorias. Sugiere además que el mero hecho de que no tenga específicamente este carácter no significa que la información evidenciada en el transcurso del proceso no se pueda utilizar posteriormente como fundamento de una reclamación que se sustancie en el sistema de solución de diferencias. En definitiva, su finalidad principal es inculcar a los miembros de la organización pautas de conducta acordes con el código de la OMC de forma *ex ante* y, subsidiariamente, abrir una vía de conexión con el mecanismo de solución de diferencias.

En la tercera parte (pp. 135-191) se dilucidan los problemas específicos que plantea la aplicación del código de la OMC en los países en desarrollo (pp. 137-147), los bloques comerciales (pp. 148-163) y la Comunidad Europea (pp. 164-191).

Si el orden internacional comercial aspira a tener un carácter multilateral, entiende el autor que es ineludible afrontar el problema del regionalismo. El objeto de este capítulo es el estudio de los problemas de administración de los bloques regionales dentro del marco de la OMC; no aspira, pues, a resolver el interro-

gante sobre si los bloques comerciales contribuyen a la liberalización del comercio internacional. Los problemas de ejecución del código de la OMC traen causa de la misma naturaleza o el proceso de formación del bloque regional, su estructura constitucional o sus implicaciones internas o externas. Así, pueden existir contradicciones inherentes entre los objetivos de un bloque comercial y la liberalización del comercio internacional. Además, el ámbito económico cubierto es más amplio que el de la OMC. Las políticas no relacionadas con la OMC se formulan en un entorno en el que esta organización tiene escaso desarrollo, por lo que resulta difícil discernir cuál será la influencia de las mismas en el contexto regulado por la OMC. El fenómeno del regionalismo conlleva el bloqueo del acceso al mercado en extensas regiones; las consecuencias más notorias son el incremento en el poder coercitivo del bloque regional y el retraso en el proceso de liberalización. Por otra parte, existe la tendencia de resolver las diferencias comerciales unilateral o bilateralmente, más que en un marco multilateral, y esto supondría una fragmentación del marco normativo comercial de la comunidad internacional.

Por último, se indica que, en cierta medida, la práctica de la OMC ofrece la oportunidad para presentar una estrategia de administración de

los bloques comerciales consistente con el objetivo del libre comercio. Se trata, en primer lugar, de la reforma del Art. XXIV GATT relativo a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Esta reforma se consideró en la Ronda Uruguay y se adoptó un Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV que, desde la perspectiva de la ejecución, toma nota de la necesidad de reforzar el papel del Consejo para el Comercio de Mercancías. Estas disposiciones no son significativas, aunque el hecho de centrar la atención en los miembros individuales de los bloques en relación con las obligaciones del Art. XXIV y las obligaciones generales de la OMC es meritoria. En segundo lugar, la estrategia se fija en la fase posterior a la formación de la asociación.

Se ajusta razonablemente al esquema seguido por el autor, dedicar un capítulo a la Comunidad Europea (CE). El estudio de la política comercial comunitaria se deja al margen, para centrarse en los problemas relativos a la aplicación del código de la OMC. Se hace referencia a la revisión de las políticas comerciales, destacando que ni los informes de la Secretaría del GATT ni los de la Comisión de la CE analizan las prácticas particulares de los Estados miembros. Se incorpora igualmente alguna referencia al sistema de solución de diferencias, subrayando aquí el papel protago-

nista de la CE. El autor realiza un análisis descriptivo que se muestra poco receptivo hacia una cuestión capital como es la reticencia de la CE a implementar normas que liberalizan el comercio exterior o que reducen las ventajas comerciales de su industria. Se dejan fuera de discusión aspectos que creo relacionados con la implementación de las normas. El estudio de los instrumentos de defensa comercial que contradicen las prescripciones del GATT con una clara finalidad proteccionista, el efecto del derecho GATT/OMC en la CE, la naturaleza jurídica de los informes de los paneles y su eventual aplicación como canon de legalidad del Derecho comunitario, la repercusión de los ordenamientos jurídicos domésticos en las obligaciones de Derecho comercial internacional, los mecanismos administrativos existentes para hacer cumplir el derecho de la OMC, el papel de los particulares en el sistema de solución de diferencias, etc, son cuestiones que merecen ser integradas, en alguna medida, dentro de este libro.

La gran aportación de esta obra consiste en enfatizar la interconexión que existe entre el Derecho internacional y los ordenamientos jurídicos internos. Las normas y obligaciones internacionales incorporadas en los ordenamientos internos pueden reclamar actos de aplicación normativa, administrativa o judicial. Esta interrelación no ha sido considerada en profundidad por la doctrina ius-internacionalista, lo que aviva el interés que suscita este libro. El Derecho internacional comercial actúa en el plano interno y en éste, a su vez, se estipulan los mecanismos concretos para la aplicación de las normas convenidas. En el caso del Acuerdo de la OMC, no establece un sistema general de aplicación, sino que se limita a prever técnicas puntuales que, con carácter general, operan en supuestos en los que existe una distorsión en el sistema. Es, por lo tanto, responsabilidad de los ordenamientos estatales o de las organizaciones interestatales la aplicación de las obligaciones que hayan acordado.