

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/GC(98)/ST/1

24 de febrero de 1998

(98-0712)

Consejo General  
19 de febrero de 1998

Original: inglés

## DECLARACIÓN DEL EXCMO. SR. C. LAFER PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL

Quisiera comenzar esta declaración rindiendo homenaje a mis predecesores en la Presidencia del Consejo General de la OMC: el Embajador K. Kesavapany de Singapur y el Embajador W. Rossier de Suiza. Su ejemplo y asesoramiento me han ayudado sobremanera a hacer frente a los desafíos de mi mandato. Fueron ellos quienes crearon la tradición de que el Presidente diera un discurso de despedida en la última reunión que presidía. Trataré de seguir sus pasos y de aprovechar esta ocasión para dar las gracias a todos ustedes, meditar sobre los logros alcanzados el año pasado, y exponerles algunas ideas de índole personal relativas a las actividades de la OMC, vistas desde mi experiencia como Presidente del Consejo General.

Ésta es la primera reunión formal del Consejo General en 1998, año del quincuagésimo aniversario del GATT y, por consiguiente, de la creación del sistema multilateral de comercio. Como parte que fue desde el principio en este sistema, el Brasil intervino desde el comienzo en todas las negociaciones de la OIC, que dieron lugar a la creación del GATT. Permítanme recordar, mediante una observación que ustedes comprenderán por mi parentesco, que el proyecto de Ley del Acuerdo General fue presentado al Congreso brasileño el 23 de julio de 1948 por el entonces Representante Horacio Lafer, que, más adelante, en los años 50, ocupó los cargos de Ministro de Hacienda y Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil.

Tres brasileños han sido Presidentes de los períodos de sesiones de las PARTES CONTRATANTES del GATT, predecesor institucional del Consejo General. Esto se puede interpretar como un reconocimiento de los miembros del GATT al compromiso duradero del Brasil con el sistema multilateral de comercio. En 1959 y 1960, ocupó el puesto el Embajador Edmundo Barbosa da Silva, que participó activamente en la consolidación del papel y la función central del Ministerio brasileño de Relaciones Exteriores en asuntos de política económica. En 1976, las PARTES CONTRATANTES estaban presididas por el Embajador George Alvares Maciel, Representante Permanente del Brasil en Ginebra de 1974 a 1983, activo participante en las Rondas de Tokio y Uruguay y, sin que sea excesivo encomio por mi parte, uno de los mejores ejecutores de la diplomacia económica brasileña. En 1990, ocupó el puesto el Embajador Rubens Ricupero, Representante Permanente del Brasil en Ginebra de 1987 a 1991, y también activo participante en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los que no estaban aquí durante ese período lo conocen, pese a todo, muy bien como actual Secretario General de la UNCTAD y por su contribución a la culminación con éxito de la Reunión de Alto Nivel sobre los PMA, uno de los logros importantes de nuestra Organización el año pasado.

Siguiendo los principios de rotación y equilibrio que guían la selección de Presidentes para los órganos de la OMC, honrado por la propuesta del GRULAC y de conformidad con las normas y prácticas de consenso de la OMC, fui elegido Presidente del Consejo General -y asumí las funciones de ese cargo- el año pasado. Por eso, me considero representante, no sólo del compromiso de mi país y del Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso, sino también de mi región, con el multilateralismo comercial, concepto que, después de la creación de la OMC, disfruta de una aceptación prácticamente universal.

Esta tendencia hacia la universalidad se deriva de la decadencia de un sistema internacional caracterizado por polaridades definidas: Este/Oeste, Norte/Sur. Este cambio de paradigma condujo a su vez a una suavización de los viejos conflictos conceptuales de valores sobre cómo organizar la vida económica mundial. Ello explica por qué la relación puramente contractual del GATT pudo dejar paso a una Organización dotada de personalidad jurídica propia, capaz institucionalmente de fomentar la convergencia de sus Miembros en torno a intereses comunes.

A ese respecto, se puede considerar a la OMC como la primera gran organización internacional posterior a la guerra fría. La nuestra es una Organización *sui generis*, no sólo desde el punto de vista jurídico sino también político y económico. Por ello he considerado importante proponer un conjunto adecuado de procedimientos para la acreditación de embajadores de la OMC. Las mismas razones me llevaron a trabajar en estrecha cooperación con el Director General, con el Embajador K. Morjane, Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Condiciones de Servicio Aplicables al Personal de la Secretaría de la OMC, y con todas las numerosas delegaciones interesadas en encontrar una solución a las cuestiones pendientes de salarios y pensiones. Estoy convencido de que tenemos que asegurar la base operativa de una Secretaría autónoma, independiente, eficiente y motivada, capaz de resolver los desafíos a los que se enfrentará la OMC en los años venideros. Creo que, al hacerlo, estaremos cumpliendo plenamente con el espíritu y la letra de las decisiones adoptadas en Marrakech.

La tendencia hacia la universalidad se refleja en la expansión *ratione personae* de los Miembros de la OMC en comparación con el GATT. En la actualidad contamos con 132 Miembros, y se están estudiando más de 30 solicitudes de adhesión, entre ellas las de China y Rusia.

La influencia de la OMC en la vida de sus Miembros también queda reflejada en una normativa *ratione materiae* de contenido más amplio y profundo, relativa a cuestiones comprendidas en el ámbito de los "acuerdos abarcados". Esta intensificación se deriva de la necesidad de normas de colaboración mutua en un mundo cada vez más interdependiente. Estas normas pretenden orientar la convergencia de los Miembros hacia la promoción de intereses comunes de desarrollo, y persiguen el objetivo de acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios. Constituyen un ordenamiento jurídico unificado, que a su vez representa el principio fundamental en que se basa el concepto del "todo único", crucial para el éxito de la Ronda Uruguay.

La jurisdicción de la OMC superó con creces las medidas en la frontera, como los aranceles, en las que se centraron inicialmente las negociaciones del GATT. Ha llegado a abarcar la reglamentación de cuestiones que anteriormente se inscribían exclusivamente en el ámbito de la política económica nacional. Por ello, la OMC requiere lo que denomino "medidas de fomento de la confianza". Estas medidas representan diferentes medios de administrar los riesgos de la participación de los Miembros en un sistema multilateral de comercio con un ámbito y contenido tan amplios como el de la OMC. El principal foro para su implementación plena lo constituyen el Consejo General y sus dos órganos especializados de actuación: el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y el Órgano de Solución de Diferencias.

El Consejo General, cuando se reúne para desempeñar las funciones del OEPC, constituye un foro privilegiado para ejercer el principio de la transparencia que ha de estar omnipresente en las acciones de los Miembros del sistema multilateral de comercio. Creo que coincidirán ustedes conmigo en que el debate frecuente y periódico sobre las políticas comerciales de los Miembros constituye un elemento de seguridad para las expectativas de los Miembros. Es una "obligación de comportamiento" que forma parte de la obligación general de notificación y es necesaria para el funcionamiento del mercado, que requiere información precisa y un adecuado marco jurídico. El MEPC es fundamentalmente una forma de hacer extensiva la "diplomacia abierta" a la política económica, funcionando así como ingrediente de la democratización del orden internacional. Dada la superposición

creciente entre lo "interno" y lo "externo" en una economía mundializada, las políticas comerciales de los Miembros, dado que son de interés para todos, deben también ser conocidas por todos.

Cuando se reúne para desempeñar las funciones del OSD, el Consejo General se convierte en la piedra de toque del sistema de comercio internacional basado en normas, establecido por la OMC. El OSD administra la dialéctica de conflicto/cooperación inherente al mercado que, permítanme insistir, no se basa en un orden espontáneo, sino que requiere sin lugar a dudas el imperio del derecho. Este marco jurídico negociado por consenso en la Ronda Uruguay se concibió como un grupo de normas de juego limpio compartidas por todos los Miembros. Sin embargo, las normas comunes del "todo único" no se prestan, necesariamente, a interpretaciones comunes. La función del OSD, administrado por el OSD, es evitar las interpretaciones unilaterales y el "autoservicio" en la aplicación de normas establecidas de consuno. Al ofrecer una vía legal para las diferencias cuando resulta imposible alcanzar una solución negociada como sería deseable, el OSD garantiza la seguridad y la previsibilidad del sistema de comercio internacional. Desde esta perspectiva, también constituye un foro para las medidas de fomento de la confianza, que va más allá de la observancia del principio de transparencia, ya que vigila no solamente el cumplimiento de una "obligación de comportamiento", sino que también abarca una "obligación de lograr resultados", que es vinculante para todos. A mi juicio, este significativo ensanchamiento de la legalidad, que distancia a la OMC del GATT, fue posible en el período posterior a la guerra fría gracias a la desaparición de los conflictos de valores sobre cómo organizar la cooperación económica a escala mundial. Es fruto de la aceptación generalizada de que las diferencias en la OMC pertenecen a la esfera de los conflictos de intereses, cuya solución pueden encomendar políticamente los Miembros a un "tertius" jurídico, independiente de las partes: un grupo especial o el Órgano de Apelación.

El proceso decisorio de la OMC basado en el consenso, que encuentra su máxima expresión en el Consejo General, constituye otro mecanismo de fomento de la confianza, respecto al cual quisiera manifestarles algunas ideas. El consenso se justifica debido a que los activos de la OMC no son recursos financieros, sino normas jurídicas. Para ser efectivas, esas normas deben ser aceptadas por todos los Miembros y en ningún caso ser heterónomas, impuestas por el poder de unos pocos. Requieren la autonomía de un *pactum societatis*, resultante de la participación de todos. El papel del consenso, como medida de fomento de la confianza, está íntimamente ligado a la cuestión de la autonomía, es decir, a la idea de que ser libre, y cito a Rousseau, es obedecer "la loi qu'on s'est prescrite". El valor del consenso, desde la perspectiva de la acción, es atenuar el miedo de los Miembros a verse obligados por una decisión no deseada. De esta manera, el consenso contribuye a la seguridad jurídica de todos los Miembros de la OMC y a reforzar el carácter vinculante de sus normas. Por esa razón, al contrario que en las instituciones de Bretton Woods, en la OMC no existe un sistema de votación ponderada. Éste es el motivo profundo y sustantivo por el que somos una Organización impulsada por sus Miembros.

La creación de consenso en la OMC tiene características únicas, que intentaré describir a la luz de mi experiencia. Dado el número de Miembros y la disparidad de sus intereses, el proceso decisorio se inicia con coaliciones de geometría variable, o sea, con asociaciones diversas de diferentes tamaños y formas, que se expanden hasta alcanzar la universalidad de los Miembros. Dichas asociaciones no son rígidas ni preestablecidas, sino que varían en función del asunto que se discute. Por eso, en el tablero diplomático de la OMC no existen armonizaciones automáticas ni polaridades definidas. El éxito de cualquier iniciativa presupone la existencia de confianza, que a su vez exige transparencia y participación como ingredientes indispensables para el tipo de diplomacia de cooperación económica generada por la OMC.

Considero que en un mundo globalizado no es conveniente ni posible que los Miembros se retiren de la OMC. Por eso, la premisa básica para el consenso en la OMC es trabajar dentro y no fuera (ni en contra) del sistema. Para que esa premisa sea políticamente sostenible, es necesario que la lealtad a la Organización y a sus principios básicos se mantenga mediante la apertura de todos los

Miembros a la reciprocidad de los intereses globales de todos, permitiendo así la continuidad de la labor de la OMC. Por este motivo, a la hora de analizar las cuestiones antiguas o nuevas de la OMC, debe existir una mezcla equilibrada de la negociación natural de los intereses nacionales y de la argumentación de los intereses sistémicos, globales y generales, basada en lo que la OMC representa para todos como bien público internacional, es decir, un foro para que exista entre los Miembros una relación organizada y no anárquica, basada en los principios de Grocio, dentro de los sectores de la economía mundial regulados por las normas de la OMC.

La Presidencia del Consejo General es la guardiana de este sutil y delicado proceso, que se ocupa de unos intereses que son muy concretos y no siempre coincidentes, en un contexto de marcadas disparidades de poder que, desafortunadamente, persisten en el mundo entero. La Presidencia debe ser un promotor imparcial del consenso. Creo que éste es el papel fundamental del Presidente. Eso es lo que los Miembros esperan de él. Mis predecesores actuaron así. Por mi parte, he tratado escrupulosamente de desempeñar mis funciones teniendo en cuenta este noble objetivo. Estoy seguro de que mi sucesor, el Embajador John Weekes del Canadá, trabajará animado por el mismo espíritu. Sus conocimientos y su larga experiencia en el comercio multilateral acreditan su capacidad para presidir el Consejo General en este importante año de 1998. Como Presidente "orientado hacia los Miembros", permítanme expresar, en nombre de los Miembros de esta Organización, mis mejores deseos para que su mandato sea satisfactorio, basado en la "regla de oro" del consenso.

No puedo concluir estas reflexiones sin mencionarles cuán fructífera y amistosa ha sido mi relación permanente con el Director General de la OMC, Renato Ruggiero. A menudo, la etimología nos brinda pistas hermenéuticas para entender una personalidad. Ruggiero es un apellido italiano que se deriva de la palabra germánica "hroth" -gloria, fama- y de "gaira" -lanza, jabalina- y cuyo significado original sería "gloriosa lanza". Renato, del latín "renatus", significa vuelto a nacer. Haciendo honor a sus raíces etimológicas, nuestro Director General ha sido siempre una "gloriosa lanza" que renace diariamente llena de vitalidad en defensa del multilateralismo comercial. Quisiera destacar a este respecto su contribución -que es una de las funciones de su mandato- a una diplomacia de la opinión pública. Todos estamos de acuerdo en que la sostenibilidad política del proceso de liberalización del comercio depende de la opinión pública de cada país Miembro de la OMC. La opinión pública no hace la política exterior ni la política interna de ningún Miembro de la OMC, pero ninguna política se puede llevar a la práctica satisfactoriamente contra ella ni sin ella. La opinión pública no cuenta con poderes decisivos para influir directamente en los acontecimientos, pero sí tiene el poder necesario para impedir que se lleve a cabo una política específica. Al personificar y defender públicamente el papel positivo y estabilizador de un sistema multilateral de comercio basado en normas y orientado hacia el bienestar y la paz, el Director General destaca *ex officio* la importancia de la OMC para el mundo contemporáneo. Esta función sólo puede ser desempeñada plenamente por el Director General, ya que está por encima de los intereses concretos de los Miembros y, por consiguiente, puede articular el "interés general" de carácter institucional plasmado en la OMC. A este respecto, recuerdo su reciente conferencia en Chatham House, en Londres, en la que previno sobre los riesgos que representaría para la paz y estabilidad macroeconómica responder a la crisis asiática mediante una oleada de proteccionismo, similar a la que propició la crisis de los años 30.

Asimismo, quisiera antes de terminar, dar las gracias a la Secretaría de la OMC, que me ha ayudado estrecha y eficazmente en el desempeño de mis funciones. He de elogiar su extremada competencia, su agudo sentido de la responsabilidad y su dedicación incondicional. Les doy las gracias a todos a través del Embajador Paulo Roberto Barthel Rosa, Director de la División del Consejo, que siempre ha sido de gran ayuda para mí. Como funcionario brasileño que forma parte de la OMC, el Embajador Barthel Rosa siempre me indicó en claro portugués los puntos que, a su entender, debían ser señalados a mi atención, de tal forma que no tuviera ninguna duda sobre ellos.

Por último, doy las gracias a los Miembros de la OMC por su apoyo y por el honor que concedieron a mi persona, a mi país y a mi región al elegirme Presidente del Consejo General. Ha sido una experiencia rica y excepcional. Lamento dejar algunas cuestiones pendientes a mi sucesor, pero señalo con satisfacción que, "actuando de concierto", hemos podido llevar a cabo muchas cosas. Juntos debemos enorgullecernos de ello.

---