

**COMITÉ PREPARATORIO DE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

RESTRICTED

PC/IPL/W/6

7 de septiembre de 1994

(94-1823)

SUBCOMITÉ DE CUESTIONES INSTITUCIONALES,
JURÍDICAS Y DE PROCEDIMIENTO

Original: inglés

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Comunicación de Austria

Se ha recibido de la Misión Permanente de Austria la comunicación siguiente, de fecha 2 de septiembre, con el ruego de que se distribuya a los miembros del Subcomité.

A continuación presentamos algunas observaciones preliminares sobre el documento de trabajo relativo a las disposiciones transitorias, de fecha 18 de julio de 1994.

Nos parece oportuno y útil comenzar a aclarar los aspectos complejos y las cuestiones que requieren solución relacionados con el marco institucional del GATT de 1947, los Acuerdos de la Ronda de Tokio y los Acuerdos de la OMC, como instrumentos jurídicamente distintos, antes de la entrada en vigor de la OMC.

Como se indica acertadamente en el párrafo 3 del documento de trabajo, esos acuerdos pueden coexistir durante cierto tiempo con una participación distinta. Aunque las posibilidades de participación que se enuncian en el párrafo 3 son correctas en principio, debemos señalar además que tal vez transcurra cierto tiempo después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC antes de que los países, los territorios aduaneros distintos y la Unión Europea (denominados en adelante "países") decidan definitivamente cuál es la opción que prefieren. De conformidad con lo dispuesto en el artículo XIV del Acuerdo sobre la OMC, éste quedará abierto a la aceptación durante un período de dos años, y los países que lo acepten serán, en virtud de su artículo XI, los Miembros iniciales. Puede que algunos países deseen acogerse a estas disposiciones, por ejemplo, para cumplir sus formalidades constitucionales. Puede que otras partes en el GATT de 1947 y en la OMC se muestren renuentes a denunciar el GATT de 1947 durante este período de transición, aunque su objetivo final sea el de pasar a ser Miembros de la OMC únicamente o que la OMC sustituya finalmente al GATT como institución. Lo que complica aún más la situación es que algunos países -por ejemplo, los que actualmente tienen la condición de observador en el GATT de 1947- pueden pasar a ser partes contratantes del GATT de 1947 antes o incluso después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y que tal vez -en un futuro próximo- no todos ellos puedan y quieran aceptar las obligaciones adicionales derivadas del Acuerdo sobre la OMC. Asimismo, puede darse el caso de que algunos países supediten su decisión de adherirse a la OMC o de denunciar el GATT de 1947 y/o los Acuerdos de la Ronda de Tokio a una decisión análoga por sus principales interlocutores comerciales.

Por consiguiente, no se verá claramente antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC -ni incluso durante cierto tiempo después- cuál podría ser la distribución de los países entre las posibles opciones de participación en los distintos acuerdos, lo que se debe tener presente al examinar, en los

párrafos siguientes, la posible necesidad de disposiciones transitorias para cerciorarse de que se tengan debidamente en cuenta y se aborden suficientemente todas las situaciones posibles. Además, es necesario tener en cuenta que el Comité Preparatorio y la OMC -después de su entrada en vigor- sólo pueden regular estas cuestiones en la medida en que estén comprendidas en su ámbito de competencia. Con frecuencia se presentará la necesidad de que los órganos competentes del GATT de 1947 y de los Acuerdos de la Ronda de Tokio, que son jurídicamente distintos y, por lo tanto, independientes del Acuerdo sobre la OMC y de sus estructuras institucionales, examinen esas cuestiones y adopten las correspondientes decisiones. Por consiguiente, cualesquiera que sean las medidas transitorias que el Comité Preparatorio o los órganos de la OMC decidan adoptar o recomendar, en muchos casos se requerirá la adopción de medidas análogas por los órganos del GATT de 1947 y de los Acuerdos de la Ronda de Tokio. La participación de países en esos órganos puede variar considerablemente con el tiempo.

Por lo que se refiere a la última oración del párrafo 4 del documento de trabajo, tal vez merezca la pena subrayar la excepción recogida en el artículo 9.6 del Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, al plazo normal de 60 días previsto para la denuncia. Además, debería reflexionarse acerca de la cuestión general de la adaptación de este Acuerdo al contexto del GATT de 1947/OMC. El Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles en su versión de 1979 (IBDD 26S/178), tal como ha sido modificado, rectificado o enmendado posteriormente, se ha incluido en el Acta Final de Marrakech de la Ronda Uruguay. En aquel momento, se excluyó la posibilidad de proceder a una simple adaptación del texto antiguo y no se introdujeron en él modificaciones para ajustarlo al marco institucional de la OMC, habida cuenta de que están en curso las negociaciones de un nuevo Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles. La cuestión que se plantea ahora es la de si se concluirá a tiempo un nuevo acuerdo o si -durante un breve período de transición, después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC- deberá modificarse el actual Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles, comprendido en el conjunto de resultados de la Ronda Uruguay, para adaptarlo al nuevo marco institucional de la OMC. No obstante, ello podría suponer la modificación del Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles en tanto que Acuerdo Comercial Plurilateral de la OMC (que aún no está en vigor) y no la modificación del antiguo Acuerdo de la Ronda de Tokio como tal, que es idéntico (a menos que todas las partes en ese Acuerdo pasen a ser Miembros de la OMC desde el primer día).

En el párrafo 5 del documento de trabajo, la referencia al artículo 59 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados está formulada de manera tal que puede dar la impresión errónea de que todas las partes en todos los Acuerdos de la Ronda de Tokio y/o el GATT de 1947 se adherirán inmediatamente o en un período muy breve al Acuerdo sobre la OMC, cuando en las circunstancias actuales resulta difícil hacer previsiones al respecto.

En el párrafo 7 del documento de trabajo se hace referencia al artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Según parece, el texto se refiere sobre todo al párrafo 3 de dicho artículo, cuando en realidad podría darse cualquiera de las situaciones previstas en su párrafo 4. Por lo tanto, puede que sea necesario determinar en cada caso particular las obligaciones mutuas de dos países que sean parte en cualquier instrumento del GATT (es decir, en el caso de que uno o ambos sean parte en el GATT de 1947 o en cualquier Acuerdo de la Ronda de Tokio y/o el Acuerdo sobre la OMC o en cualquiera de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales de la OMC). A este respecto, tal vez haya que responder a las siguientes preguntas: ¿De cuáles instrumentos del GATT/OMC son signatarios los países? ¿Son esos países parte en el/los mismo(s) acuerdo(s)? ¿Se da el caso de que ambos países sean partes en dos instrumentos correspondientes? De ser así, ¿son compatibles las obligaciones dimanantes de esos instrumentos? En el caso de que no lo sean, ¿cuál de ellos es la lex posterior?

La situación se complica aún más por el hecho de que el Acuerdo sobre la OMC comprende "Acuerdos Comerciales Plurilaterales" que forman parte de ese Acuerdo y son vinculantes únicamente

en el caso de los Miembros de la OMC que los hayan aceptado. Por consiguiente, puede darse la situación de que los acuerdos aplicables en este caso particular, incluso entre dos Miembros de la OMC, sean exclusivamente los acuerdos correspondientes de la Ronda de Tokio.

Por lo que se refiere a la solución de diferencias, la situación es un tanto distinta de la de las obligaciones sustantivas. Cuando las dos partes en una diferencia sean a la vez partes contratantes del GATT de 1947 y Miembros de la OMC, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias del Acuerdo sobre la OMC (ESD) excluye en gran medida la posibilidad de elegir el foro más idóneo, aunque de hecho las obligaciones sustantivas dimanantes del GATT de 1947, del Acuerdo de la Ronda de Tokio y de la OMC (véase el artículo 23 del ESD) para ambas partes puedan ser análogas. Sin embargo, la situación no es tan clara cuando se trata de las obligaciones derivadas de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales y los correspondientes Acuerdos de la Ronda de Tokio. (¿Cuándo y cómo se cumplirá en cada caso la condición estipulada en el último párrafo del Apéndice 1 del ESD? Parece particularmente dudoso que se pueda cumplir esa condición en el caso del Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles.)

El párrafo 8 del documento de trabajo contiene una afirmación importante. En efecto, en el marco del GATT no habrá obligaciones entre las partes contratantes del GATT de 1947 o de los Acuerdos de la Ronda de Tokio que no sean Miembros de la OMC y los Miembros de la OMC que hayan salido del antiguo sistema del GATT. En una relación comercial de esta índole, no existirá entre ambas partes ninguna obligación en el marco del GATT y no habrá mecanismo de solución de diferencias (al menos para los nuevos casos). Esta situación puede servir de incentivo adicional para pasar a ser Miembro de la OMC, pero también puede hacer que algunos Miembros de la OMC se muestren reacios a dejar el antiguo sistema del GATT de 1947 y de los Acuerdos de la Ronda de Tokio.

El párrafo 9 del documento de trabajo, relativo al procedimiento de solución de diferencias, trata principalmente de la cuestión de las diferencias antiguas en las que la solicitud de celebración de consultas se haya presentado antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. En el caso de esas diferencias, puede que se requieran disposiciones transitorias particularmente en las dos situaciones siguientes. En primer lugar, si todas las partes contratantes de uno de los antiguos acuerdos deciden dar por terminado ese acuerdo (como se indica en el párrafo 5), habría no obstante que mantener sus instituciones durante un período de transición para ocuparse de las diferencias antiguas, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 3 del ESD. En segundo lugar, la posibilidad de denunciar el GATT de 1947 y casi todos los Acuerdos de la Ronda de Tokio con un breve preaviso (de 60 días) puede requerir disposiciones adicionales para abarcar dos situaciones, a saber:

- a) El mantenimiento de la competencia de los órganos respectivos establecidos en el marco del GATT de 1947 y los Acuerdos de la Ronda de Tokio para que puedan seguir ocupándose de casos relacionados con países no miembros. Se pueden dar casos de diferencias entre países no miembros y diferencias entre países no miembros y miembros del Acuerdo de que se trate (solamente si el país no miembro era parte en el Acuerdo en cuestión cuando se presentó la solicitud de celebración de consultas antes de la entrada en vigor de la OMC).
- b) Los países que no sean partes en el antiguo acuerdo pero sí sean Miembros de la OMC se verían obligados a seguir ateniéndose a procedimientos de solución de diferencias en foros establecidos en el marco de acuerdos en los que ya no son parte. En ese caso, habría que prestar particular atención a la adaptación necesaria de las normas en materia de adopción de decisiones relacionadas con los antiguos acuerdos, con el fin de que los países que no sean miembros de esos acuerdos puedan participar como parte en los procedimientos de solución de diferencias, como si aún fueran parte en ese acuerdo. Puede que también sea necesario examinar la forma jurídica que deberían revestir las

disposiciones en materia de solución de diferencias durante un período de transición, con el fin de tener en cuenta las prescripciones constitucionales de las diversas partes contratantes. Además, tal vez sea necesario examinar la cuestión de las posibles consecuencias jurídicas de las recomendaciones o resoluciones dirigidas a países que no sean miembros del GATT de 1947 o de un Acuerdo de la Ronda de Tokio. Por ejemplo, ¿debe preverse también alguna disposición para aplicar esas recomendaciones o resoluciones en el marco de la OMC, particularmente si persiste la violación de las normas del GATT y si ambas partes en la diferencia son Miembros de la OMC? ¿Pueden o deben las recomendaciones formuladas en relación con una diferencia seguir surtiendo efecto cuando una de las partes en la misma denuncia el antiguo tratado y la otra aún no es Miembro de la OMC?

En otras palabras, la cuestión que se plantea es la de si puede o debe permitirse -por ejemplo, en caso de que no exista una disposición transitoria- que, después de la entrada en vigor de la OMC, un Miembro de la misma eluda -como resultado de la denuncia del antiguo o de los antiguos acuerdos- las consecuencias de la infracción de las normas del GATT de 1947 y de los Acuerdos de la Ronda de Tokio, si esa infracción hubiera dado lugar a una solicitud de celebración de consultas antes de la entrada en vigor de la OMC y, tal vez incluso, si se sigue cometiendo la infracción. ¿Cómo correspondería a ello a la letra y el espíritu del párrafo 11 del artículo 3 del ESD?

El párrafo 12 del documento de trabajo trata de las prescripciones paralelas en materia de notificación y consultas del GATT de 1947, los Acuerdos de la Ronda de Tokio y la OMC a las que han de atenerse los países que sean miembros dobles y que algunas partes contratantes podrían considerar muy gravosas. Sin embargo, las partes en los antiguos instrumentos que no pasen a ser Miembros de la OMC tal vez deseen recibir la información pertinente y conservar su derecho a celebrar consultas con los países que sean miembros dobles y con cualquier otro país que sea parte en el GATT de 1947 o en un Acuerdo de la Ronda de Tokio. Por otro lado, el Acuerdo sobre la OMC no prevé actualmente ningún derecho equivalente para los países que no sean miembros. En cambio, los Miembros de la OMC que denuncien los antiguos acuerdos tal vez no tengan ningún interés (legítimo) en participar en consultas con países no miembros de la OMC ni en que se hagan extensivos a éstos los procedimientos de notificación. El paralelismo es consecuencia del concepto de "jurídicamente distinto", por lo que sólo pueden preverse soluciones limitadas; por ejemplo, podría contemplarse la posibilidad de establecer un mecanismo que permitiera, en el caso de que las consultas se celebraran exclusivamente entre miembros dobles, que éstas se refundieran y se consideraran válidas a los efectos de ambos acuerdos, correspondientes pero jurídicamente distintos, en el marco de los cuales deban celebrarse esas consultas. Del mismo modo, en el caso de las notificaciones presentadas por miembros dobles en cumplimiento de las disposiciones correspondientes de dos acuerdos jurídicamente distintos, podría contemplarse la posibilidad de que fuera aceptable la notificación más detallada a los efectos de ambos acuerdos, si ésta se pusiera a disposición de todas las partes en los mismos, en cumplimiento de sus respectivas disposiciones y prácticas.

En lo concerniente al párrafo 13 del documento de trabajo, en el que se examina la existencia paralela de órganos y procedimientos del GATT de 1947, los Acuerdos de la Ronda de Tokio y el Acuerdo sobre la OMC, también hay que tener en cuenta las observaciones formuladas en relación con el párrafo 3. Mientras sigan existiendo el GATT de 1947 y/o los Acuerdos de la Ronda de Tokio y la participación en los mismos sea distinta de la participación en la OMC, con inclusión de partes que no sean Miembros de la OMC, tal vez sea conveniente para estas últimas, e incluso para los miembros dobles mantener los órganos competentes y los procedimientos pertinentes del GATT de 1947 y/o los Acuerdos de la Ronda de Tokio que sean paralelos a los de la OMC. Estos órganos y procedimientos seguirían cumpliendo su finalidad entre países que no sean miembros de la OMC y entre estos países y los Miembros de la OMC que aún sean partes en el antiguo acuerdo correspondiente. En el caso de que un Miembro de la OMC considere que estos procedimientos y órganos del GATT

de 1947 y de los Acuerdos de la Ronda de Tokio ya no le son útiles, tiene la posibilidad de denunciar esos acuerdos con un preaviso de 60 días.

En el párrafo 14 del documento de trabajo se mencionan cuatro opciones. Las opciones a) y b) requerirían una decisión de los órganos competentes del GATT de 1947 y/o de los Acuerdos de la Ronda de Tokio. Sin embargo, puede que sea difícil conseguir que se adopte tal decisión mientras haya países que sean parte en el GATT de 1947 y no sean Miembros de la OMC. Asimismo, podría requerir particular atención la cuestión de la necesidad de prolongar el paralelismo entre los Acuerdos de la Ronda de Tokio que corresponden a los Acuerdos Comerciales Plurilaterales comprendidos en el Acuerdo sobre la OMC. Las opciones c) y d) implicarían que los antiguos acuerdos siguen vigentes. Tal vez sea necesario indicar también de manera más explícita en el documento las condiciones mencionadas para las cuatro opciones.

En el párrafo 15 del documento de trabajo se examina la cuestión de la sustitución del GATT como institución, por la OMC. En primer lugar, ello requeriría una decisión por las PARTES CONTRATANTES del GATT, y no parece claro que ocurriría con los derechos y obligaciones de una parte contratante del GATT de 1947 que no pase a ser Miembro de la OMC. En segundo lugar, tal vez sea necesario adoptar simultáneamente medidas adicionales de transición para los Acuerdos de Ronda de Tokio que, si bien tienen una participación diferente de la del GATT de 1947 y son jurídicamente distintos, dependen del GATT en tanto que institución y de los servicios de la Secretaría del GATT, que serían absorbidos por la OMC.

Por último, cabe recordar que quizá sea necesario que estén en aplicación algunas medidas de transición cuando entre en vigor el Acuerdo sobre la OMC, aunque en el caso de otras disposiciones transitorias, puede que sea prematuro decidir qué forma adoptarán finalmente antes de que se sepa con mayor seguridad cuál será la participación en la OMC y, por lo tanto, la orientación política que adoptarán los países y el poder legislativo de cada uno de ellos. Es probable que las disposiciones para la solución de diferencias antiguas estén comprendidas en la primera categoría, mientras que las decisiones relativas a la supresión de los órganos y procedimientos existentes en el marco del GATT de 1947 y de los Acuerdos de la Ronda de Tokio y la sustitución del GATT, como institución, por la OMC, puedan incluirse en la segunda categoría. Así pues, hay una diferencia en cuanto al grado de urgencia de estas cuestiones, que el Comité Preparatorio tal vez desee tomar en cuenta al establecer un orden de prioridades. Por lo tanto, puede que sea conveniente que las deliberaciones se centren en las medidas de transición que deberían estar vigentes cuando entre en vigor el Acuerdo sobre la OMC o poco tiempo después, sin que por ello se pierdan de vista las demás cuestiones pendientes.